

N° 543

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 21 mai 2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 mai 2014

Dépôt publié au Journal Officiel – Édition des Lois et Décrets du 22 mai 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission d'enquête sur les **modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu** in fine pour la **mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds** (1)*

Présidente

Mme Marie-Hélène DES ESGAULX,

Rapporteur

Mme Virginie KLÈS,

Sénateurs.

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, *présidente* ; Mme Virginie Klès, *rapporteur* ; MM. Vincent Capo-Canellas, Ronan Dantec, Jean-Jacques Filleul, François Grosdidier, Mme Mireille Schurch, M. Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Gérard Bailly, Vincent Delahaye, Éric Doligé, Mme Frédérique Espagnac, MM. Jean-Luc Fichet, Francis Grignon, Charles Guené, Yves Krattinger, Philippe Leroy, Louis Nègre, Roland Ries, Jean-Pierre Sueur et Michel Teston.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. HISTORIQUE DE L'ÉCOTAXE	7
A. LES ORIGINES : LA TAXE ALSACIENNE	7
1. <i>Le cadre européen préexistant</i>	7
2. <i>Une réaction locale à la taxe poids lourds allemande</i>	8
B. LA CRÉATION D'UNE ÉCOTAXE NATIONALE	11
1. <i>Un engagement pris à l'échelle nationale lors du Grenelle de l'environnement</i>	11
2. <i>Les grandes caractéristiques de l'écotaxe et du contrat de partenariat</i>	13
C. LA SITUATION ACTUELLE	16
II. DU RECOURS À UN PPP TECHNOLOGIQUEMENT INNOVANT POUR COLLECTER L'ÉCOTAXE À UN DISPOSITIF COÛTEUX ET COMPLEXE	17
A. LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	17
1. <i>La maîtrise d'ouvrage publique</i>	17
2. <i>Le contrat de partenariat public-privé : un cadre juridique nouveau</i>	18
B. LE CHOIX DE L'EXTERNALISATION (2007/2009)	19
1. <i>Une préférence pour un recours au contrat de partenariat affirmée très tôt</i>	19
2. <i>Un choix finalement limité à deux hypothèses et le rejet des procédures classiques</i>	22
C. UNE ANALYSE CRITIQUE DES CHOIX EFFECTUÉS.....	23
1. <i>Le contrat de partenariat : un choix, pas si simple, pour faire face à la complexité...</i>	23
2. <i>Les limites de la réflexion politique</i>	26
3. <i>Un contrat au périmètre très large</i>	26
4. <i>Des interrogations juridiques sur la notion de missions de souveraineté</i>	27
5. <i>La complexité des modalités de contrôle : la confusion entre contrôle du redevable et contrôle du prestataire, source d'insécurité juridique</i>	28
D. UNE PROCÉDURE DONT LA LONGUEUR A ÉTÉ PRÉJUDICIALE AU PROJET (2009/2011)	31
1. <i>L'organisation du dialogue compétitif</i>	31
2. <i>Un projet dont la complexité et les enjeux ne sont pourtant pas intégralement maîtrisés, avec des incidences sur sa mise en œuvre</i>	34
3. <i>Le référé précontractuel à l'encontre du contrat de partenariat</i>	39
4. <i>Au final, un dispositif dont le coût est très supérieur à l'évaluation préalable</i>	42
5. <i>Un dispositif porteur d'espoir dans une région sinistrée</i>	54
III. LES CHOIX FAITS AMÈNENT À DE NOMBREUSES INTERROGATIONS ET DES INCERTITUDES MAJEURES SUBSISTENT (2011/2013)	58
A. DES QUESTIONS AUX RÉPONSES PARFOIS INSATISFAISANTES	58
1. <i>Des choix techniques pas toujours convaincants</i>	58
2. <i>Un PPP difficile à évaluer</i>	63
3. <i>Les conditions d'installation à Metz</i>	69

B. LA PLACE DES POLITIQUES ET LE RÔLE DES STRUCTURES DE L'ÉTAT.....	77
1. <i>La place des politiques</i>	77
2. <i>Le rôle prédominant de la mission de la tarification</i>	79
3. <i>Les autres structures de l'État</i>	84
C. DES INCERTITUDES SUBSISTENT.....	86
1. <i>Le dispositif fonctionne-t-il ?</i>	86
2. <i>Des ambiguïtés juridiques demeurent, notamment sur la répression des fraudes</i>	92
D. LA DÉCISION DE SUSPENDRE L'ÉCOTAXE ET SES CONSÉQUENCES.....	92
1. <i>L'annonce de la suspension de l'écotaxe</i>	92
2. <i>Quelles sont les conséquences financières et sociales de la suspension ?</i>	96
E. DES INTERROGATIONS QUANT AUX CONSÉQUENCES DE LA SUSPENSION DE L'ÉCOTAXE ET AUX SCENARII DE SORTIE DE CRISE.....	98
CONCLUSION	101
EXAMEN EN COMMISSION	103
CONTRIBUTION DE MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	171
CONTRIBUTION DE M. FRANCIS GRIGNON, SÉNATEUR DU BAS-RHIN (UMP)	179
CONTRIBUTION DU GROUPE CRC	183
CONTRIBUTION DE FRANÇOIS GROSDIDIER, SÉNATEUR (UMP) DE LA MOSELLE, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	187
ANNEXES	191

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, relatif à la procédure du « droit de tirage », le groupe socialiste et apparentés a demandé, le 9 novembre 2013, la constitution d'une commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

Ses objectifs sont précisés dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution tendant à la création de la commission d'enquête. Rappelant que le mécanisme de l'écotaxe poids lourds a été institué par le législateur par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 puis adapté par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, le groupe socialiste et apparentés observe que la mise en œuvre de ce dispositif a fait l'objet d'un contrat de partenariat confiant à un prestataire privé, la société Écomouv', « *l'ensemble des aspects techniques de l'écotaxe (principalement le dispositif embarqué dans les poids lourds et le dispositif de contrôle sur les routes par bornes et portiques) mais aussi son recouvrement* ». Le groupe socialiste et apparentés entend donc clarifier « *les **conditions** dans lesquelles l'État a opéré le choix de recourir à ce contrat de partenariat et à cette structure porteuse* » et « *les raisons qui ont conduit au choix d'une **privatisation complète du dispositif**, de la conception jusqu'au recouvrement de la taxe* ». Il indique également que la commission devrait « *s'intéresser aux modalités de fixation de la **rémunération** du prestataire, à la **part du risque** supporté par ce dernier et plus généralement aux **conditions d'exécution** du contrat de partenariat (obligations du prestataire, contrôles opérés par l'État, historique des conditions de sortie du contrat, analyse du préjudice pour l'État de la non mise à disposition du dispositif)* ». Enfin, la commission devrait apprécier « *l'état d'avancement des investissements réalisés par Écomouv', la couverture du territoire, la mise à disposition **opérationnelle** du dispositif, ainsi que l'impact financier de la **masse salariale** depuis la création de la société Écomouv'* ».

Réunie le mercredi 27 novembre 2013, la commission des lois a constaté que l'objet de la commission d'enquête envisagée portait sur la gestion d'un service public, à savoir le recouvrement d'une taxe pour le compte de l'État confié à une société privée dans le cadre d'un contrat de partenariat, et qu'elle entrait bien dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans qu'il soit nécessaire d'interroger la garde des sceaux sur l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires en cours. En conséquence, la commission des lois a estimé que la proposition de résolution était recevable.

La Conférence des Présidents a pris acte, le 27 novembre 2013, de cette demande et la commission a été constituée le 11 décembre 2013. Elle disposait de six mois, soit jusqu'au 27 mai 2014 pour rendre publiques ses conclusions.

La commission d'enquête a débuté ses travaux le 8 janvier 2014. Elle a tenu au total 37 auditions qu'elle a décidé d'ouvrir au public et à la presse sauf lorsque le secret des affaires était directement en cause.

Elle a également organisé trois déplacements :

- à Metz, le 28 janvier 2014, à Metz Métropole, partie prenante pour l'installation de la société Écomouv' et sur le site même de la société Écomouv' ;

- à Bruxelles, le 26 février 2014, en vue d'une rencontre avec le directeur général de la mobilité et des transports de la Commission européenne et l'Union internationale des Transports routiers ;

- en Allemagne, le 4 mars 2014, pour examiner le système de la LKW-Maut.

À sa demande, la commission d'enquête a obtenu communication de très nombreuses pièces, notamment la version intégrale du contrat de partenariat, l'ensemble des documents de la procédure d'appel d'offres et du dialogue compétitif, les avis non publics de la mission d'appui aux partenariats public privé (Mappp) et de la commission consultative, les rapports de vérification d'aptitude au bon fonctionnement (VABF) et de vérification de service régulier (VSR) et les comptes rendus des réunions interministérielles ayant concerné l'écotaxe depuis 2003.

Les informations obtenues lui permettent cependant de proposer des réponses, parfois partielles, aux interrogations qu'énumérait le 12 décembre 2013¹, François Rebsamen, alors président du groupe socialiste et apparentés, quant aux conditions de dévolution du contrat de partenariat à la société Écomouv' et à ses aspects financiers.

¹ *Le Parisien*. Jeudi 12 décembre 2013.

I. HISTORIQUE DE L'ÉCOTAXE

A. LES ORIGINES : LA TAXE ALSACIENNE

Le dispositif de l'écotaxe poids lourds, appelée dans les textes « taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises » (TPLN), est défini par l'article 153 de la loi de finances pour 2009¹, modifié par la loi de finances rectificative pour 2012². Il fait l'objet d'un nouveau chapitre³ du code des douanes, comprenant les articles 269 à 283 *quinquies*.

Cette écotaxe trouve son origine dans les textes européens et l'expérimentation qui avait été planifiée en Alsace en réaction à la taxe allemande, instaurée en 2005. Elle est l'expression concrète d'un engagement du Grenelle de l'environnement.

1. Le cadre européen préexistant

Le cadre européen préexistant était depuis 1999 composé de deux dispositifs :

- la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à **la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures**, dite « Eurovignette », qui harmonisait notamment les péages et droits liés à l'usage des infrastructures routières et instituait des mécanismes équitables d'imputation des **coûts d'infrastructure** aux transporteurs ;

La directive « Eurovignette » a par la suite été enrichie. En 2006⁴, les États membres ont gagné la possibilité de **différencier les péages en fonction de critères plus nombreux** : type de véhicule, catégorie d'émissions (classification «EURO»), degré de dommages qu'il occasionne aux routes, ainsi que le lieu, le moment et le niveau de l'encombrement. En 2011⁵, le **principe du pollueur-payeur** a été intégré au dispositif et le péage a pu intégrer, en plus de la redevance d'infrastructure, une **redevance pour coûts externes** destinée à couvrir les coûts liés à la pollution atmosphérique et/ou à la pollution sonore dues au trafic.

- la directive 2004/52/CE du 29 avril 2004 relative à **l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier** et instaurant le service européen de télépéage (SET).

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Cf. Article 58 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Chapitre II du titre X « Taxes diverses perçues par la douane ».

⁴ Directive 2006/38/CE du 17 mai 2006 (« Eurovignette II »).

⁵ Directive 2011/76/UE du 27 septembre 2011 (« Eurovignette III »).

2. Une réaction locale à la taxe poids lourds allemande

En décembre 2005, lors de la discussion devant l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports, notre ancien collègue député M. Yves Bur, rejoint par dix autres députés alsaciens, a proposé l'instauration d'une **taxe kilométrique expérimentale** en Alsace visant les poids lourds de 12 tonnes et plus.

Cet amendement avait pour objet de lutter contre le report de trafic de poids lourds en transit en provenance d'Allemagne, observé depuis quelques mois sur le réseau routier nord-sud alsacien. Ce report significatif (de 1 000 à plus de 2 000 camions par jour selon les sections) avait pour cause la mise en place en Allemagne le 1^{er} janvier 2005 d'une taxe kilométrique pour les véhicules de 12 tonnes et plus, appelée *Lastkraftwagen Maut* (« LKW Maut »).

Contre l'avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée et contre l'avis du Gouvernement, qui considérait ce dispositif comme prématuré et « *terriblement complexe* »¹, cet amendement fut adopté. Il devint, dans une nouvelle rédaction élaborée lors de la commission mixte paritaire, l'article 27 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, introduisant un nouvel article 285 *septies* au sein du code des douanes pour définir cette taxe expérimentale dénommée **taxe poids lourds alsacienne (TPLA)**.

Article 27 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

Après l'article 285 *sexies* du code des douanes, il est inséré un article 285 *septies* ainsi rédigé :

« Art. 285 *septies*. - À titre expérimental, dans la région Alsace et pour une durée de cinq ans, les véhicules utilitaires dont le poids total en charge est égal ou supérieur à 12 tonnes peuvent être soumis, lorsqu'ils empruntent des routes ou portions de routes d'usage gratuit à proximité d'axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire français, à une taxe non déductible dont le montant est compris entre 0,001 et 0,015 EUR par tonne et par kilomètre.

« Cette taxe est perçue au profit de la collectivité propriétaire de la voie routière. Elle est décidée par décret en Conseil d'État lorsque la voie appartient au domaine public de l'État et par l'organe délibérant de la collectivité territoriale lorsque la voie appartient au domaine public d'un département ou d'une commune.

« Elle est acquittée par le propriétaire du véhicule ou, si le véhicule fait l'objet d'un contrat de crédit-bail ou d'un contrat de location, par son locataire.

¹ Cf. Journal Officiel, Assemblée nationale, n° 108 du 15 décembre 2005, compte-rendu intégral des séances du mercredi 14 décembre 2005, pages 8372 et suivantes.

« La taxe est prélevée lors de chaque passage sur les voies concernées ou mensuellement par les services de la direction générale des douanes et droits indirects sur la base des relevés kilométriques fournis par les transporteurs. Elle est recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties, sanctions et privilèges qu'en matière de droits de douane. Les infractions sont constatées et réprimées, et les instances instruites et jugées, conformément aux dispositions du présent code.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article et détermine les conditions dans lesquelles il sera procédé à une évaluation au terme de la période d'expérimentation. »

Ce dispositif a ensuite été modifié en fin d'année par l'article 118 de la loi de finances rectificative pour 2006, prévoyant notamment **l'intervention d'un prestataire privé pour l'établissement de l'assiette de la taxe**. Cet article évalue à 5 % du produit de la taxe les frais d'assiette et de recouvrement et distingue l'investissement nécessaire à la mise en place, au fonctionnement et à la maintenance des équipements utiles de ces frais de recouvrement. La logique qui prévalait alors était bien celle d'un « partage des tâches » : le recouvrement de la taxe relevait des missions de l'État, ainsi que toutes les opérations de contrôle, cependant que celles liées à l'établissement de l'assiette de la taxe pouvaient être confiées à un prestataire privé.

Après plusieurs reports, **la TPLA a finalement été abandonnée** en mai 2013¹.

Article 118 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 du 30 décembre 2006

I. - L'article 285 septies du code des douanes est ainsi rédigé :

« Art. 285 septies. - I. - À titre expérimental dans la région Alsace et jusqu'au 31 décembre 2012, les véhicules de transport de marchandises seuls ou tractant une remorque et les ensembles articulés dont le poids total en charge autorisé ou le poids total roulant autorisé est égal ou supérieur à douze tonnes sont soumis, lorsqu'ils empruntent des autoroutes, routes nationales ou portions de routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des axes autoroutiers à péage situés ou non sur le territoire douanier, à une taxe dont le montant est fonction du nombre des essieux du véhicule et de la distance parcourue sur lesdites voies.

« Les routes concernées par la taxe sont fixées par décret en Conseil d'État, sur proposition de leurs assemblées délibérantes pour celles appartenant à des collectivités territoriales.

« La taxe n'est pas applicable aux véhicules d'intérêt général définis à l'article R. 311-1 du code de la route et aux véhicules spécialement conçus pour le transport des personnes.

¹ Article 12 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

« Le redevable de la taxe est le propriétaire du véhicule de transport de marchandises ou du tracteur d'un ensemble articulé visé au premier alinéa ou, si le véhicule précité fait l'objet d'un contrat de crédit-bail ou d'un contrat de location de deux ans ou plus, son locataire ou son sous-locataire.

« II. - Le montant de la taxe est fixé par référence à des catégories de véhicules déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé des douanes.

« Il est compris entre 0,015 EUR et 0,2 EUR par essieu et par kilomètre.

« Cette taxe est perçue au profit de la collectivité propriétaire de la voie routière.

« Des frais d'assiette et de recouvrement sont prélevés sur le produit de la taxe perçue au profit des collectivités autres que l'État. Le taux est fixé à 5 %. Les organes exécutifs des collectivités territoriales concernées, après délibération de leur organe délibérant, signent en outre avec l'État une convention de financement des coûts d'investissement des équipements nécessaires au fonctionnement et de maintenance du dispositif, au paiement de la taxe et aux opérations de contrôle mis en place sur leur réseau.

« Un arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé des douanes fixe le taux de la taxe lorsque la voie concernée relève du domaine public de l'État. Lorsque la voie est la propriété d'une collectivité autre que l'État, le taux est fixé par arrêté du ministre chargé des transports et du ministre chargé des douanes sur proposition de l'organe délibérant de la collectivité.

« III. - Le paiement est effectué préalablement à l'emprunt d'une route ou d'une portion de route soumise à la taxe. Il peut être également effectué mensuellement par les redevables agréés. Les conditions de l'agrément sont définies par arrêté.

« Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel est autorisée, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La création de cette base de données permettant la collecte des informations relatives aux voies taxables empruntées, aux véhicules assujettis à la taxe et aux parcours effectués sur chaque voie taxable par les redevables peut être confiée à un prestataire privé.

« Le redevable agréé établit sa déclaration sur la base des données enregistrées dans le traitement automatisé précité.

« Les redevables agréés pour ce qui les concerne, les agents des douanes et, le cas échéant, les personnes habilitées par le prestataire privé mentionné au deuxième alinéa sont destinataires des données à caractère personnel enregistrées dans le traitement automatisé précité.

« IV. - La taxe est perçue par l'administration des douanes et droits indirects, selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties, sanctions et privilèges qu'en matière de douane. Les infractions sont recherchées, constatées et réprimées, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

« Sur les routes ou portions de routes assujetties à la présente taxe, le conducteur d'un véhicule taxable doit présenter à première réquisition aux agents des douanes, aux agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale et aux contrôleurs des transports terrestres tout élément attestant de sa situation régulière au regard de la taxe.

« Les agents précités disposent aux fins de la mise en œuvre des contrôles des pouvoirs d'investigation accordés par les textes particuliers qui leur sont applicables.

« Les constatations relatives au non-paiement de la taxe effectuées par des appareils de contrôle automatique homologués font foi jusqu'à preuve du contraire.

« Le défaut de paiement de la taxe donne lieu à une taxation d'office égale au produit de la taxe correspondant au parcours maximum qui a pu être effectué, dont les modalités sont fixées par décret.

« V. - Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État.

« VI. - Le Parlement est saisi par le Gouvernement, avant le 31 décembre 2012, d'un rapport d'évaluation du présent article. »

II. - L'article 412 du même code est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° Toute omission ou irrégularité qui a pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe visée à l'article 285 septies. »

B. LA CRÉATION D'UNE ÉCOTAXE NATIONALE

1. Un engagement pris à l'échelle nationale lors du Grenelle de l'environnement

Parallèlement à ces réflexions régionales en Alsace, au cours de l'été 2007, le Grenelle de l'environnement a conclu à la **nécessité de légiférer pour instaurer une taxe kilométrique sur les poids lourds à l'échelle nationale.**

C'est ainsi que le groupe I « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie » a émis la proposition suivante¹ :

Proposition : Le groupe propose la mise en place d'une éco-redevance kilométrique sur les poids lourds et prend acte des réserves exprimées par le MEDEF et la CGPME. Le groupe propose que l'affectation des recettes de l'éco-redevance soit répartie entre l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) et les collectivités territoriales (cf. le paragraphe sur le financement des infrastructures de transport) et que sa répercussion s'effectue sur le client et non sur la profession du transport routier.

Dans son ensemble, le groupe rappelle plus largement la nécessité d'une harmonisation européenne fiscale, sociale et tarifaire dans l'objectif de réduire les distorsions de concurrence entre les pavillons des États-membres et entre les modes de transport. Dans une première étape, la France devrait impulser la révision de la directive euro-vignette pour y inclure les coûts environnementaux externes et appuyer le relèvement des minima communautaires du TIPP.

Cette proposition a été adoptée lors des tables rondes de l'hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007 et « *la création d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé* » est devenue **l'engagement n° 45 du Grenelle de l'environnement**².

¹ Cf. rapport de synthèse du groupe I, pages 56 et suivantes, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Changement_climatiqueSynthese_Rapport.pdf.

² http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/238engagements_numerotes_hors_dechets.pdf.

Engagement n° 45 : Création d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé.

Objectif : mise en place effective en 2010. Modes de compensation via divers mécanismes et reprise en pied de facture. Affectation de cette ressource aux infrastructures ferroviaires (Afitf). Demande de révision de la directive Eurovignette en vue d'une meilleure intégration des coûts environnementaux. Le montant de la taxe, qui doit pouvoir être répercuté, serait fonction des émissions spécifiques du véhicule, de la charge utile maximale et du nombre de kilomètres parcourus.

Cet engagement a trouvé une expression législative dans le **projet de loi de programmation « Grenelle I »** déposé à l'Assemblée nationale le 11 juin 2008, et adopté l'année suivante, soit après la promulgation de la loi de finances pour 2009 qui en a arrêté les modalités pratiques (Cf. *infra*).

Article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

VI. - (...).

Une écotaxe sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Cette écotaxe aura pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport. À cet effet, le produit de cette taxation sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour la part du réseau routier national. L'État rétrocèdera aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Cette redevance pourra être modulée à la hausse sur certains tronçons dans un souci de report de trafic équilibré sur des axes non congestionnés.

Cette taxe sera répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Par ailleurs, l'État étudiera des mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe et de prendre en compte son impact sur les entreprises. Par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur la définition du réseau taxable, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différentes régions au regard de leur éloignement des territoires de l'espace européen.

Le projet de loi de finances pour 2009 a précisé le mécanisme opérationnel de la TPLA (en supprimant notamment son caractère expérimental) et porté création de la taxe poids lourds nationale (TPLN), dont le projet de programmation « Grenelle I » ne faisait qu'esquisser les contours.

L'exposé des motifs du projet de loi expose le double objectif environnemental et budgétaire poursuivi : *« Cette taxe a pour objectif de réduire les impacts environnementaux du transport de marchandises en imposant un signal prix au transport routier et d'accélérer le financement des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de la politique de transport durable, dans une perspective multimodale. »*

Ce dispositif a été adopté et constitue l'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009¹.

2. Les grandes caractéristiques de l'écotaxe et du contrat de partenariat

a) Le système français de l'écotaxe

L'écotaxe française² poursuit **trois objectifs** :

- assurer la couverture des coûts d'usage du réseau routier, qui s'opère par le paiement de la taxe proprement dit ;
- réduire les impacts environnementaux du trafic routier de marchandises, en réduisant la demande de transport routier ;
- financer la politique de développement intermodal des transports et dégager de nouvelles ressources pour financer les infrastructures par le biais de l'Afitf à laquelle l'écotaxe est affectée.

L'**assiette de la taxe** est le nombre de kilomètres parcourus sur le réseau routier concerné par un poids lourd de plus de 3,5 tonnes à laquelle un **taux moyen de 13 centimes d'euro par kilomètre** est appliqué. Le recouvrement de la taxe doit s'effectuer sur un réseau de 15 000 kilomètres parcourus par 800 000 poids lourds dont 250 000 véhicules étrangers (estimations).

Le **réseau taxable** comprend 10 000 kilomètres de réseau national non concédé en métropole et, après avis des collectivités, 5 000 kilomètres de routes locales.

Le **barème** définissant le taux de la taxe obéit à plusieurs critères : le poids des véhicules, leur nombre d'essieux et leur caractère plus ou moins polluant défini par les normes EURO. Si le taux moyen s'établit à 13 centimes d'euro par kilomètre, ce chiffre varie de 6,8 à 19,6 centimes. Enfin les poids lourds circulant en Bretagne ainsi qu'en Aquitaine et Midi-Pyrénées bénéficient de réductions respectives de 50 % et 30 %, du fait du caractère périphérique de ces régions.

Le **produit attendu** de la taxe en année pleine est de 1,1 à 1,2 milliard d'euros. La répartition de la recette, en valeur absolue, n'est définie à ce jour que sur la base d'estimations. La taxe sera collectée par les douanes, qui en reverseront 150 à 160 millions d'euros aux collectivités locales pour la part prélevée sur le réseau routier leur appartenant. Après avoir versé à Écomouv' la redevance due (280 millions d'euros nonobstant les ajustements sur les parts variables et celles liées aux critères de

¹ Cf. Annexe.

² Sur la description du dispositif de l'écotaxe, on se reportera à l'avis n° 334 (2012-2013) rendu par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur au nom de la commission des finances, sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

performance, dont 50 millions d'euros qui reviendront à l'État au titre de la TVA, et une soixantaine de millions d'euros qui correspondent à la rémunération tant des sociétés habilités de télépéage (SHT) que d'Écomouv' pour le fonctionnement du service lui-même), l'Afitf devrait percevoir une recette nette annuelle (en année pleine) d'au moins 700 à 760 millions d'euros.

Le mécanisme de tarification et de recouvrement repose sur la **géolocalisation**, par satellite (GPS) ou par ondes courtes, du véhicule qui doit être équipé d'un **équipement électronique embarqué** permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un « point de tarification ». Ceux-ci sont disposés tous les 3 à 4 kilomètres en moyenne et répartis entre les intersections des trajets taxés et empruntés par les poids lourds.

Afin de vérifier que les camions sont effectivement équipés de ce boîtier électronique, un **système de contrôle** également électronique est déployé tout le long du réseau taxable. Il est composé de **173 points de contrôle fixes** (les « portiques »), de 130 points de contrôle déplaçables et de boîtiers de contrôle portables, utilisés par les forces de l'ordre et les douanes.

b) Les étapes du contrat de partenariat

(1) De 2007 à février 2009 : les choix concernant le cadre juridique de la mise en œuvre de l'écotaxe.

Dès 2007, le Conseil d'État¹ avait été interrogé sur la possibilité pour l'État de confier à un prestataire privé certaines missions relevant du pouvoir régalién comme le recouvrement d'une telle taxe. Le Conseil d'État n'avait pas émis d'objection constitutionnelle à cette délégation de compétence moyennant la mise en place d'un contrôle très strict de la part de l'État envers le prestataire privé et en excluant toute délégation pour les missions relatives à la qualification et à la répression des fraudes.

Sur la base de cet argumentaire, le recours à un prestataire extérieur pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds a été explicitement autorisé par l'article 153 de la loi de finances pour 2009 précité, sur la base duquel l'État a décidé de déléguer l'essentiel des missions de recouvrement de l'écotaxe à un prestataire privé, par le biais d'un **contrat de partenariat public-privé**. Le recours à ce type de contrat nécessitant une évaluation préalable soumise à l'avis de la Mappp, cette évaluation a fait l'objet d'un rapport transmis en décembre 2008 à la Mappp, qui a rendu son avis le 12 février 2009.

¹ Conseil d'État, Section des finances – avis n° 381.058 – 11 décembre 2007.

(2) De février 2009 au 20 octobre 2011 : la procédure de dévolution du contrat.

La procédure de choix du prestataire a donné lieu à la création d'une commission consultative mise en place en mars 2009. Ses missions consistaient à donner un avis d'une part sur la sélection et le choix des candidats à la dévolution du contrat que devait conclure le ministre chargé des transports et d'autre part sur toute question relative au déroulement de la procédure et sur les dossiers présentés. Le Conseil d'État a toutefois disjoint l'article soumettant le contrat lui-même à l'avis de la commission, dès lors que celle-ci n'avait qu'un rôle consultatif. Selon M. Roland Peylet, conseiller d'État, président de cette commission¹, la création par décret de cette commission « pour mener la procédure préalable à la conclusion de tout contrat confiant à un prestataire extérieur tout ou partie des missions laissait donc la porte ouverte, avec l'expression « tout contrat ». Mais la présence du président de la Mapppp met un peu la puce à l'oreille. Nous avons pensé, car nous avons des contacts avec les commissaires du Gouvernement avant l'examen des projets de décret en Conseil d'État, que la décision était déjà prise. Simplement, mon interprétation – je ne peux dire si elle est bonne ou pas – est que le Gouvernement ne souhaitait pas soumettre, à l'avis du Conseil d'État, le choix de la nature du contrat ».

L'appel d'offres a ensuite été publié début mai 2009. Cinq dossiers ont été reçus. Une offre a été abandonnée. Le dialogue compétitif s'est clôturé le 12 juillet 2010 et les offres finales ont été remises fin septembre 2010, une offre étant refusée car incomplète. Le 13 décembre 2010, la commission consultative a approuvé le classement proposé par la mission de tarification de la direction générale des infrastructures, des transports, et de la mer (DGITM).

Le 14 janvier 2011, la ministre de l'écologie a retenu, conformément à l'avis de la commission consultative, l'offre de l'entreprise Autostrade per l'Italia. D'abord annulée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise à la suite du recours déposé par un candidat évincé, la **procédure d'appel d'offres a finalement été validée par le Conseil d'État le 24 juin 2011.**

La société Écomouv', créée en février 2011 par l'entreprise Autostrade per l'Italia, a ouvert son capital après la signature du contrat de partenariat. Autostrade per l'Italia possède 70 % du capital, le reste étant détenu par Thales, pour 11 %, SNCF, pour 10 %, SFR, pour 6 % et Steria, pour 3 %.

Le **contrat de partenariat a été signé et notifié à Écomouv' le 20 octobre 2011.** Sa durée est de 159 mois, soit 13 ans et 3 mois, dont 21 mois de déploiement et 11,5 années d'exploitation. Au terme du contrat, l'ensemble du dispositif est remis à l'État.

¹ Audition du 5 février 2014.

- (3) Du 20 octobre 2011 à juillet 2013 : démarrage de la mise en œuvre du contrat.

Cette période a été celle de l'installation d'Écomouv' à Metz, des travaux nécessaires à la mise en route de son activité, du recrutement et de la formation du personnel nécessaire, des tests et ajustements indispensables au bon fonctionnement du dispositif comme de l'intégration des SHT à cette mise en œuvre (signature notamment des contrats avec Écomouv'). De nombreuses réunions dites « revues de projet », rassemblant les représentants de l'État (équipe projet et conseils extérieurs techniques) et d'Écomouv' se sont tenues, à un rythme trimestriel tout d'abord puis mensuel.

C. LA SITUATION ACTUELLE

Initialement prévue au **20 juillet 2013**, la **date de lancement opérationnel de la taxe** a été reportée deux fois : au **1^{er} octobre 2013** (suite à la réunion de revue de projet du 13 février 2013, le constat ayant été fait qu'en aucun cas le dispositif technique ne serait mis en place avant cette date), par un communiqué du Gouvernement le 27 février 2013 puis au **1^{er} janvier 2014** (là encore, suite à plusieurs réunions de revue de projet en juillet et en août 2013, le constat ayant là encore été admis par Écomouv' que les retards pris ne permettraient pas de recouvrer l'écotaxe au 1^{er} octobre 2014).

Le **29 octobre 2013**, dans un contexte social très perturbé, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, annonçait la « *suspension* » de l'**écotaxe poids lourds** « *le temps nécessaire à un dialogue au niveau national et régional* », sans suspension pour autant de l'exécution du contrat. C'est à l'occasion de cette suspension que des questions, certes déjà soulevées au sein de la DGITM, ont été ouvertement posées, tant sur le dispositif lui-même que sur la capacité d'Écomouv' à respecter ses engagements dans les délais initialement impartis, ou encore sur la nécessité et le rôle des portiques, symboles du dispositif particulièrement visés.

Le Gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault, chargé de la mise en œuvre d'un projet qui avait de surcroît bénéficié à son origine d'un accord unanime, et dont le décret n° 2012-670 du 6 mai 2012 relatif aux modalités de majoration des prix du transport liée à l'instauration de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises pouvait paraître cadrer définitivement la mise en place, ne s'était peut-être pas posé les questions qui ont animé votre commission. L'importance du respect de la parole de l'État a été rappelée à plusieurs reprises lors des auditions, tant par des personnalités extérieures à ce contrat que par des politiques ou encore par les partenaires privés du contrat examiné ou les organismes financiers partie prenante. Conscient de la nécessité de la continuité des engagements de l'État, le Gouvernement n'a pas voulu envisager de remise en cause d'un

projet jusqu'au moment où des considérations d'ordre public l'y ont fortement incité.

Un certain nombre de constats sont aujourd'hui indéniables. Malgré la volonté politique et le contrat signé par Écomouv' le 20 octobre 2011, malgré un calendrier initial plusieurs fois modifié, l'écotaxe ne pouvait pas être mise en œuvre le 20 juillet 2013, ni le 20 octobre 2013, mais au mieux le 1er janvier 2014. Les éléments dont a disposé votre commission incitent à conclure que même au 1^{er} janvier 2014, l'écotaxe ne pouvait être mise en place, indépendamment de la suspension.

II. DU RECOURS À UN PPP TECHNOLOGIQUEMENT INNOVANT POUR COLLECTER L'ÉCOTAXE À UN DISPOSITIF CÔUTEUX ET COMPLEXE

A. LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique est régie par le code des marchés publics, qui définit les procédures devant être suivies par l'État en fonction de la nature de la commande et de son montant. Pour la mise en place de l'écotaxe telle que définie en 2009, l'État avait le choix entre une procédure classique, sous maîtrise d'ouvrage publique, de régie ou de régie intéressée, une délégation de service public ou une procédure de contrat de partenariat public-privé, procédure dérogatoire au Code des Marchés publics. Dans ces diverses solutions, le périmètre concédé au secteur privé pouvait aussi être affiné selon plusieurs options (investissements seuls confiés au privé, investissements et exploitation, transfert du risque d'exploitation ou non, rémunération fixe ou liée au bénéfice, recouvrement de la taxe en régie ou délégué...).

1. La maîtrise d'ouvrage publique

La mise en place d'un système déclaratif ou l'instauration d'une vignette donnant le droit d'utiliser le réseau routier non concédé pendant une période de temps déterminée (une journée, une semaine, un mois ou un an), solution utilisée sur les autoroutes suisses, ont été écartées sur la base d'arguments généraux présentés par la DGITM : simplification des démarches pour les transporteurs, diminution du risque de fraude, moindres investissements sur le réseau, etc...

Le choix s'est donc porté sur un système impliquant une technologie évoluée, amenant rapidement à poser la question d'une éventuelle externalisation et de son étendue.

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la DGITM ont rapidement estimé que les procédures de passation classiques

(notamment la **régie totale** ou la **régie intéressée**) impliquaient des délais de réalisation non compatibles avec les objectifs de calendrier fixés, en raison de l'organisation d'un premier appel d'offre pour la phase de conception et d'un second pour les phases de construction et de réalisation du projet et s'avéraient de surcroît inadaptées aux spécificités du projet.

La délégation de service public a aussi rapidement été écartée des réflexions, le critère de **rémunération lié aux résultats d'exploitation** n'ayant pas été jugé compatible avec le dispositif envisagé.

M. François Lichère, professeur de droit auditionné par votre commission le 15 janvier 2014, a exposé une opinion différente : « *Pourtant, il aurait été possible de passer un marché public pour la mise en place du système puis de confier à une régie son exploitation. L'hypothèse d'une délégation de service public a été écartée au motif qu'aucune rémunération n'aurait été possible. Elle aurait pourtant pu être calculée en fonction des taxes perçues.* » D'autres points de vue se sont exprimés lors des auditions qui ne convergent pas avec cette analyse.

2. Le contrat de partenariat public-privé : un cadre juridique nouveau

Les contrats de partenariat – appelés improprement partenariats public-privé (PPP), qui recouvrent en réalité une notion plus large¹ – ont été créés par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. Il s'agit d'un type de contrat global recouvrant à la fois le financement d'un ouvrage, sa construction ou sa transformation et son entretien, son exploitation, sa maintenance et sa gestion. Ils permettent à la personne publique de conclure un seul contrat, de n'avoir qu'un seul interlocuteur sur l'ensemble de la procédure, et de transférer la maîtrise d'ouvrage et les risques inhérents à tout projet au partenaire privé. Enfin, ils autorisent un préfinancement privé et un paiement public différé sous la forme de loyers versés après la réception de l'ouvrage. Ainsi, la rémunération du co-contractant repose en principe, non sur l'utilisateur, mais sur le contribuable. Notons que ce n'est pas le cas du dispositif d'écotaxe, puisque les recettes sont bien une taxe assise sur une catégorie d'utilisateurs et affectée au budget de l'Afitf et des collectivités locales pour des dépenses précises, l'entretien des routes en l'occurrence.

¹ Les partenariats public-privé recouvrent, outre les contrats de partenariats, les autorisations d'occupation temporaire couplées à des locations avec option d'achat (AOT-LOA), les baux emphytéotiques administratifs (BEA), les baux emphytéotiques hospitaliers (BEH), les dispositifs sectoriels destinés à répondre aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationale par les lois n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJI).

Les contrats de partenariat représentent une **dérogation au droit commun de la commande publique**, en ce qu'ils autorisent également la dissociation entre maître d'œuvre et entrepreneur.

Par ailleurs, la passation d'un contrat de partenariat peut s'accompagner d'une procédure de dialogue compétitif. Toutefois, il convient de préciser qu'**une telle procédure de dialogue compétitif pouvait également être organisée dans le cadre des formules juridiques traditionnelles du code des marchés publics si l'État avait souhaité y recourir.**

Le Conseil constitutionnel, par une décision du 26 juin 2003¹, a limité le recours aux contrats de partenariat à des projets présentant un **caractère d'urgence ou de complexité**. L'article 2 de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat a prévu une troisième condition : un contrat de partenariat doit présenter un **bilan financier entre avantages et inconvénients plus favorable** que celui d'autres contrats de la commande publique. Ces trois critères sont alternatifs et non cumulatifs.

En recourant à un contrat de partenariat, la personne publique – État ou collectivité territoriale – peut confier à une entreprise ou à un groupement d'entreprises une mission globale relative :

- au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires à un service public ;
- à la construction et à la transformation d'ouvrages ou d'équipements ;
- à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion ;
- le cas échéant, à d'autres prestations de service concourant à l'exercice par la personne publique de la mission de service public dont elle est chargée.

De manière facultative, la personne publique peut confier à un prestataire privé tout ou partie de la conception d'un projet.

B. LE CHOIX DE L'EXTERNALISATION (2007/2009)

1. Une préférence pour un recours au contrat de partenariat affirmée très tôt

Avant même de définir le cadre juridique dans lequel devaient s'organiser les relations entre l'administration et la (ou les) personne(s) privée(s) qui participera(en)t à ce projet, l'État s'est interrogé, dans un premier temps, sur la possibilité juridique de l'externalisation de certaines

¹ Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003.

missions, principalement celles de collecte et de recouvrement du futur impôt.

La direction de la législation fiscale (DLF) et la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, saisies de cette question, ont estimé possible cette externalisation en juillet 2007.

a) L'avis du Conseil d'État en 2007

Leurs conclusions ont été confirmées par un **avis de la section des finances du Conseil d'État** du 11 décembre 2007¹, saisi par les ministres de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, et de l'économie, des finances et de l'emploi, lorsqu'il a été envisagé d'étendre le champ de la taxe poids lourds à l'ensemble du territoire national. La nature de la saisine portait notamment sur la possibilité de confier à un prestataire privé, sous le contrôle de l'État, non seulement la conception, la réalisation et la gestion des moyens électroniques de télépéage, mais aussi l'établissement de l'assiette de la taxe, sa liquidation et son recouvrement.

Selon le Conseil d'État, « *aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que le législateur confie à un prestataire privé la mission de réaliser les prestations de collecte des éléments d'assiette, de liquidation et de recouvrement de la taxe "poids lourds" sous réserve que cet organisme soit placé dans cette mesure sous le contrôle de l'État, que soient constituées des garanties de nature à assurer le reversement intégral des sommes facturées et que l'exécution du service public soit assurée dans le respect des règles comptables appropriées* ».

Cet avis s'appuie en partie sur une jurisprudence du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990², dans laquelle ce dernier a jugé que les personnes privées pouvaient recouvrir un impôt – en l'espèce, il s'agissait de la contribution sociale généralisée (CSG) – sous réserve qu'elles soient strictement contrôlées par l'État. Dans ce cadre, les personnes privées remplissent alors une mission de service public.

Le Conseil d'État a rappelé que relevaient de la compétence du législateur, d'une part, la définition d'un régime cohérent et complet concernant l'assiette, le recouvrement, le contrôle et le contentieux du nouvel impôt, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, et, d'autre part, la fixation du contenu des obligations principales incombant à l'État et au prestataire ainsi que les modalités générales d'exécution du contrat. Enfin, le législateur devait définir l'organisation générale du contrôle de l'État sur cet organisme.

Ainsi, si le Conseil d'État n'interdit pas le recours à un prestataire privé pour les missions de collecte et de recouvrement d'une taxe, il a cependant assorti cette faculté de conditions très strictes : en particulier, l'exercice des missions purement régaliennes – le recouvrement forcé, le

¹ Conseil d'État, Section des finances – avis n° 381.058 – 11 décembre 2007.

² Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 relative à la loi de finances pour 1991.

contrôle physique ou les sanctions, c'est-à-dire tout ce qui recouvre des prérogatives de puissance publique nécessitant le recours à la force, quelle que soit sa forme - relève exclusivement de l'État et ne saurait faire l'objet d'une délégation à une personne privée.

Dès lors que le recours à l'externalisation de certaines missions - en particulier, celles de la collecte et du recouvrement de l'écotaxe - était juridiquement possible, il restait à définir la **formule juridique la plus appropriée**.

M. Roland Peylet, président de la commission consultative créée dans le cadre du projet écotaxe, a affirmé à votre commission d'enquête être persuadé que le choix de recourir à un contrat de partenariat avait été pris très en amont, tout en spécifiant qu'il ne disposait d'aucun élément probant permettant de confirmer cette thèse. Il étaye cette déclaration à la fois par la saisine de la Mappp dès le 8 décembre 2008, qui était d'ailleurs représentée au sein de la commission, et par « *les contacts établis avec les commissaires du Gouvernement avant l'examen des projets de décrets* ».

b) Un périmètre très large dès l'origine

Si l'on se réfère aux questions posées par le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, à l'origine de l'avis précité du Conseil d'État du 11 décembre 2007, on constate qu'elles portent sur un contrat global confié à une personne privée, comprenant à la fois la conception, la réalisation et la gestion des moyens électroniques de télépéage mais également l'établissement de l'assiette de la taxe, sa liquidation et son recouvrement.

Il semble que le contexte politique de 2007-2008, marqué par la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la volonté partout affichée de diminuer les effectifs de fonctionnaires, ait été largement favorable aux contrats de partenariat. Ceux-ci permettaient en théorie de transférer le risque et le déficit d'investissement inhérent à tout projet sur la personne privée, tout en préservant la soutenabilité, au moins apparente, des finances publiques.

Il paraît ainsi que le choix d'un contrat de partenariat global, c'est-à-dire intégrant la collecte et le recouvrement de la taxe, a été autant le résultat d'une analyse objective permettant de peser les avantages et les inconvénients d'un tel choix, que la conséquence d'une préférence gouvernementale, comme le montre sans doute la question posée au Conseil d'État en 2007.

2. Un choix finalement limité à deux hypothèses et le rejet des procédures classiques

Dans ce contexte, l'évaluation en 2008 et 2009 des procédures envisageables peut être relativisée.

Deux alternatives seulement ont été privilégiées par la DGDDI et la DGITM, les deux directions générales chargées du suivi du projet : d'une part, **la maîtrise d'ouvrage publique** dans le cadre d'un marché public global et, d'autre part, **le contrat de partenariat**, global également.

L'hypothèse d'un **marché public alloti** n'a pas été retenue, compte tenu de la **multiplicité des interlocuteurs** qu'il aurait fallu mobiliser selon ces deux directions : l'allotissement des fonctions de collecte de la taxe, du recouvrement, du contrôle et du traitement des informations de la collecte et du contrôle aurait nécessité de définir des systèmes d'échanges d'information - interfaces - entre de trop nombreux systèmes. Cela aurait conduit l'État à piloter en parallèle plusieurs procédures de passation de marchés en s'assurant de la compatibilité des choix faits sur chaque lot.

La DGDDI et la DGITM se sont par ailleurs appuyées sur l'exemple des Pays-Bas, qui avaient souhaité recourir à cette formule mais avaient dû y renoncer. Les Pays-Bas avaient mis en place une structure de pilotage de plus de 200 agents et conseils pendant plusieurs années. Toutefois, l'abandon par les Pays-Bas de l'écotaxe, en février 2010, a surtout été justifié par des considérations politiques, et beaucoup moins par des considérations techniques et juridiques. D'autres exemples auraient pu être donnés, comme la Suisse ou l'Autriche, qui ont délégué à des sociétés privées les risques de construction du système, avant de le racheter, tout en conservant les missions régaliennes. Même si en Suisse, particulièrement, les systèmes étaient différents des choix français, un tel montage aurait pu faire l'objet d'un examen attentif. D'ailleurs, la société Écomouv' elle-même s'appuie sur les choix faits par ces pays pour justifier les options de rachat prévues dans le contrat qui lui a été dévolu (audition du 8 janvier 2014).

C'est ainsi que le seul choix qui a été arbitré a été celui d'une procédure de maîtrise d'ouvrage publique (MOP) sur la totalité du projet, de la conception du dispositif au recouvrement de la taxe, ou son externalisation complète. C'est d'ailleurs sur la comparaison entre ces deux hypothèses que repose l'évaluation préalable soumise à l'avis de la Mapp en février 2009.

MM. François Lichère et Frédéric Marty, entendus par votre commission le 15 janvier 2014, estiment que le fait de retenir un périmètre aussi large d'externalisation aurait mérité une question de constitutionnalité

au vu de la décision du Conseil Constitutionnel du 26 juin 2003¹ qui précise qu'un PPP ne doit pas déléguer une mission de souveraineté.

La seule alternative étudiée est bien celle d'une mission globale et non d'une succession de contrats. Il est ainsi impossible d'avoir des éléments d'appréciation sur l'intérêt ou non qu'aurait eue pour l'État une dissociation des phases de conception de construction et d'exploitation.

C. UNE ANALYSE CRITIQUE DES CHOIX EFFECTUÉS

1. Le contrat de partenariat : un choix, pas si simple, pour faire face à la complexité...

a) La complexité : justification du recours à un contrat de partenariat

Pour justifier le recours à un contrat de partenariat, la personne publique doit justifier que son projet répond au moins à l'un des trois critères précédemment énoncés : en l'espèce, celui retenu par l'administration était celui de la complexité et celui-là seulement. Dans son avis du 12 février 2009, la Mappp relève ce fait et précise donc que son analyse ne portera que sur ce seul critère et non sur les autres, notamment celui du bilan financier. **Cet aspect financier ne semblait donc pas être la première priorité de l'État sur ce projet.** Il est également surprenant que l'urgence n'ait pas été évoquée lors de l'étude comparative, puisque c'est notamment au titre des délais que les autres procédures ont été exclues du champ des études et que ce critère des délais a été déterminant dans nombre de décisions sur ce dossier comme dans ceux de l'analyse des offres.

Pour l'État, la complexité du dossier était de trois ordres.

D'une part, il s'agissait d'une **complexité technique**. Dès le mois de juin 2006, la DGDDI a estimé ne pas être en mesure de déterminer *a priori* et de manière définitive ses besoins, de définir seule et à l'avance les **moyens techniques** ni d'établir un **montage financier** y répondant.

D'autre part, la DGDDI a relevé un **contexte juridique nouveau qui augmentait encore la complexité technologique** de la mise en œuvre de ce projet. En effet, l'interopérabilité des systèmes de télépéage routiers communautaires avait été adoptée en 2004² et était applicable depuis 2007 pour tout nouveau dispositif de péage. L'interopérabilité s'imposait dès lors au dispositif de l'écotaxe, contrairement à la LKW-Maut allemande, mise en place en 2005, qui échappait à cette obligation.

¹ Conseil Constitutionnel, décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 relative à la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

² Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2009 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté.

Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, a indiqué que, dans le cadre de l'écotaxe, un contrat devait être signé entre le percepteur de péage – la douane – et chaque prestataire de service européen de télépéage (SET)¹ intervenant sur le réseau taxé français. S'est posée la question de la nature de ce contrat entre la douane et des sociétés privées installées dans les autres pays européens, du droit applicable et de la juridiction compétente en cas de litiges. La multiplicité des contrats nécessaires risquait d'entraîner, selon la DGDDI, une dispersion des garanties de paiements.

De l'avis de votre rapporteur, ces questions se posent aussi pour les contrats signés entre ces prestataires et le délégataire de l'État, comme le démontrent notamment les auditions tenues avec les SHT impliquées dans le projet d'écotaxe. Les relations avec Écomouv', qui n'a pas d'autre autorité sur les SHT que celle qui résulte d'une négociation contractuelle, en fait limitée puisqu'Écomouv' a imposé un contrat type, avec quelques options, sont complexes. Les SHT sont unanimement demanderesse de relations directes avec l'État. Force est aussi de constater, sans que la DGDDI ne le conteste non plus lors des auditions tenues par votre commission, que la problématique de la fraude (absence de dispositif embarqué, enregistrement frauduleux) n'est pas totalement réglée par le dispositif actuel qui s'est plus attaché à éviter le contentieux, donc les imputations de taxation à tort. Le contrôle sur la perception de la taxe n'est pas non plus assuré. Les SHT ne sont pas nécessairement établies en France et les services des douanes ne disposent d'aucun pouvoir de contrôle ou de coercition en dehors des frontières nationales.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de l'écologie du 19 juin 2007 au 14 janvier 2009, puis ministre de l'écologie du 14 novembre 2010 au 22 février 2012, interrogée sur ce choix de l'externalisation et sur le désengagement apparent des douanes, a indiqué à votre commission d'enquête qu'il ne s'agissait pas seulement d'une question d'effectifs. *« Les douanes considéraient qu'elles n'étaient pas en mesure de gérer ce système complexe, avec ses interfaces multiples. »* Tout en reconnaissant que les douanes avaient certaines exigences très élevées, notamment en matière de fiabilité du recouvrement, elle a considéré qu'*« après le traumatisme qu'avaient été les contentieux liés aux radars, elles tenaient à éviter les erreurs de facturation. Elles ne voulaient en aucune manière avoir à se charger du recouvrement, et exigeaient que le taux d'erreur soit très faible, non pour assurer un maximum de rentrées, mais pour prévenir les contentieux »*.

¹ En France, il est fait référence aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage (SHT).

b) Une interprétation large de la complexité, en regard des moyens et compétences disponibles

Enfin, la notion de complexité envisagée par la DGDDI a également été appréciée au regard des **compétences et des moyens** dont elle disposait pour mettre en œuvre la collecte et le contrôle de l'écotaxe, reprenant ainsi la définition très large de la complexité prévue par la directive européenne 2004/18/CE¹ qui dispose que « *les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins, ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques* ».

Mme Hélène Crocquevieille a estimé que sa direction **ne disposait pas des moyens humains nécessaires** pour assumer une telle mission. Cette difficulté avait été signalée au ministre du budget dès 2006, la généralisation de la taxe à l'ensemble du territoire ne faisant, selon elle, que renforcer le besoin. Lors de son audition devant la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'écotaxe poids lourds², Mme Hélène Crocquevieille a évalué à 5 000 le nombre d'agents supplémentaires qui devraient être exclusivement affectés au contrôle de l'équipement des véhicules assujettis, alors que les effectifs des douaniers chargés de la surveillance terrestre s'élèvent à 4 500 agents. Le contrôle et la perception d'une seule taxe nécessiteraient ainsi de doubler le nombre d'agents des douanes... Cette évaluation paraît peu fondée, puisque les données transmises par les portiques nécessitent de toutes façons des vérifications humaines et que si les portiques permettent en théorie de contrôler quotidiennement plus du quart de la totalité de la flotte assujettie, un tel niveau de contrôle n'a jamais semblé indispensable au recouvrement d'une taxe.

Au-delà du débat sur les effectifs pertinents, ce constat d'un manque de personnels était sans doute inopportun en période d'application de la RGPP, dont l'un des objectifs visait à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Il aurait été paradoxal, dans un contexte généralisé de baisse du nombre de fonctionnaires, pour le Gouvernement d'alors, d'augmenter les effectifs des services de la douane, même si cette hausse aurait pu être justifiée par un projet spécifique tel que l'écotaxe.

En conclusion, la complexité technique du dispositif, résultant à la fois des exigences des administrations et des propositions finales du prestataire, ne justifie sans doute pas à elle seule le recours à un contrat de partenariat global.

¹ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 avril 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

² Audition du 12 février 2014. Le compte-rendu est disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-miecotaxe/13-14/c1314015.asp>.

2. Les limites de la réflexion politique

Aucune réunion interministérielle (RIM) n'a officiellement formalisé les décisions sur le contrat, et notamment l'inclusion ou non de la collecte et du recouvrement de l'écotaxe par le prestataire, alors qu'une telle question aurait mérité un échange formel entre les différents ministères ou administrations concernées. La Mapppp ayant émis un avis favorable, assorti toutefois de réserves et de recommandations, une RIM du 13 février 2009 a acté officiellement le recours à un contrat de partenariat.

Lors de son audition, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports du 18 mai 2007 au 13 novembre 2010, a indiqué à votre commission d'enquête qu'un groupe de travail interministériel composé de hauts fonctionnaires rendait compte de l'avancée du projet aux cabinets et aux ministres concernés. Il a relevé que le climat était très consensuel entre les ministres mais aussi entre le Gouvernement et le Parlement.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet a insisté sur le fait que le processus de l'écotaxe a été interministériel depuis son origine, que l'ensemble du programme avait été validé à Matignon et que de nombreuses réunions se sont tenues avec le secrétaire général de l'Élysée. Sa mise en œuvre a été selon elle intégralement interministérielle. Ces propos sont en contradiction avec les déclarations de M. Thierry Mariani, secrétaire d'État chargé des transports entre le 10 novembre 2010 et le 6 mai 2012, qui a indiqué n'avoir eu que peu d'informations sur la dévolution du contrat de partenariat.

Votre rapporteur déplore ces **propos contradictoires** qui semblent témoigner d'une implication inégale de l'échelon politique sur ce dossier, ou d'un suivi très éloigné, ce qui n'a pas favorisé un échange interministériel pourtant absolument nécessaire. Il apparaît donc aujourd'hui bien difficile de déterminer le partage des responsabilités, notamment entre les politiques et l'administration.

3. Un contrat au périmètre très large

Selon les déclarations de leurs représentants, la DGDDI et la DGITM ont souhaité confier à un prestataire externe une mission globale afin, d'une part, de limiter les risques d'incompatibilité entre les différentes procédures de collecte et de recouvrement de l'écotaxe et, d'autre part, de limiter les délais de réalisation du projet, pour bénéficier rapidement du recouvrement de ladite recette. Le choix de recourir à un contrat de partenariat au périmètre large a donc été arrêté par les différents services chargés de la dévolution et du contrôle de ce contrat.

L'administration, constatant la décision politique et la complexité technologique du projet, a accepté, voire préféré, ce recours à un PPP, qui permettait de transférer la responsabilité d'un sujet compliqué à un prestataire privé et de ne garder que celle de contrôler la mise au point d'un produit fini conçu comme un outil parfait pour elle.

Au final, votre commission d'enquête s'est beaucoup interrogée sur la pertinence de l'inclusion du recouvrement de la taxe au sein du contrat de partenariat. En effet, si la complexité technique et juridique du projet d'écotaxe était avérée et pouvait justifier le recours à un contrat de partenariat, la question de l'externalisation du recouvrement de l'écotaxe se posait. L'inclusion de celui-ci dans le périmètre du contrat de partenariat était-elle justifiée ? N'était-elle pas source de complexité supplémentaire au sein d'un projet aussi novateur ? En d'autres termes, ce projet a-t-il été rendu encore plus complexe, d'une part, par l'intégration du recouvrement au sein du périmètre du contrat et, d'autre part, par des prescriptions techniques trop ambitieuses de la part de l'État ?

On ne peut apporter à ces questions que des réponses nuancées, mais il est probable que la décision d'externaliser la perception de la redevance a accru la complexité technique du projet.

4. Des interrogations juridiques sur la notion de missions de souveraineté

Le recouvrement d'une taxe peut-il être qualifié de mission de souveraineté ?

Le Conseil constitutionnel ayant estimé, en 2003, qu'une personne publique ne pouvait déléguer, dans le cadre d'un contrat de partenariat, l'exercice d'une mission de souveraineté¹, cette qualification aurait alors interdit la possibilité d'externaliser la perception dans le cadre d'un PPP.

Les services de l'État ont donc, lors de leurs auditions, soutenu que le recouvrement d'une taxe ne pouvait être ainsi qualifié et, qu'en l'espèce, seul le recouvrement forcé et le recours à la force relevaient des missions de souveraineté, autorisant donc la délégation des tâches courantes de perception. La doctrine semble en effet plus souple que par le passé :

¹ *Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 relative à la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.*

« Certains services administratifs ne peuvent être en effet « assurés que par la collectivité publique responsable » (avis CE, 7 octobre 1986), soit parce qu'il s'agit de services publics constitutionnels dont la nécessité « découle de principes ou règles à valeur constitutionnelle » (Conseil constitutionnel, 25-26 juin 1986), et notamment de l'ensemble des services relatifs aux fonctions de souveraineté, soit en raison d'une prescription législative. Néanmoins, l'interdiction de déléguer ces services, qui n'a jamais été absolue, tend à faire l'objet d'une interprétation de plus en plus souple : même des services de nature régaliennne (comme la Défense) ou traditionnellement non déléguables (comme la Police) n'hésitent plus à recourir à la formule, pour certaines franges au moins de leurs activités ; une ligne de partage doit désormais être établie service par service entre part déléguable et part non déléguable, et cette dernière a tendance à se réduire, traduisant le poids croissant des préoccupations de rentabilité financière. »

*Extrait de « Loi et contrat dans l'action publique » de Jacques CHEVALLIER,
Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17 – mars 2005.*

Mais, au cours de leur audition, MM. François Lichère et Frédéric Marty ont, quant à eux, émis quelques doutes sur cette question et ont estimé qu'elle aurait mérité d'être posée et explicitée.

5. La complexité des modalités de contrôle : la confusion entre contrôle du redevable et contrôle du prestataire, source d'insécurité juridique

Afin de respecter les conclusions de l'avis du Conseil d'État du 11 décembre 2007 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le contrat de partenariat définit strictement les compétences du prestataire privé et de l'État en matière de contrôle. Le partage des tâches, parfois imbriquées ou redondantes, apparaît, aux yeux de votre commission d'enquête, comme une **source de complexité** supplémentaire, préjudiciable au bon fonctionnement du dispositif, et source d'insécurité juridique.

Écomouv' notifie aux redevables le montant de la taxe.

Sur la base de **contrôles automatiques**, elle constate les anomalies ou « manquements » qui aboutissent à éluder le paiement de la taxe (équipement électronique embarqué éteint ou hors service, discordance entre le nombre d'essieux paramétré dans l'équipement électronique embarqué et le nombre d'essieux détecté...). Toutefois, Écomouv' ne qualifie pas ces manquements, sa mission se bornant uniquement, à ce stade, à les détecter.

Un **second niveau de contrôle** humain intervient alors au sein d'Écomouv' tendant à confirmer le manquement, puis à le notifier au redevable concerné ainsi que la taxe éludée correspondante. Pour tout manquement le dossier est transmis à la douane pour établissement de l'amende. Soit le redevable s'acquitte de l'écotaxe, Écomouv' procédant à son recouvrement, soit, en l'absence de paiement de la taxe éludée, un complément de dossier est transmis à la douane pour le recouvrement forcé. **Le troisième niveau de contrôle est donc assuré par les services de l'État.**

Les **services de la douane** dressent alors un procès-verbal et sont seuls compétents pour recouvrer les amendes et les pénalités. Le problème se pose d'ailleurs avec acuité pour les transactions douanières dues par les redevables non abonnés dès lors que le compte n'est plus suffisamment crédité pour s'acquitter, par prélèvement, des taxes facturées.

En effet, dès lors qu'une force de coercition est requise, on entre dans le champ des compétences de l'État non déléguables au prestataire. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis précité du 11 décembre 2007, les contrôles physiques relèvent des prérogatives de puissance publique de l'État. Ce dernier assure la constatation du manquement et sa qualification juridique : ainsi, Écomouv' collecte l'écotaxe et la recouvre quand il n'est pas recouru à un pouvoir de coercition, celui-ci relevant des prérogatives de puissance publique de l'État.

S'agissant des redevables étrangers, la DGDDI a prévu la mise en place de contrôles manuels ciblés, l'immobilisation des véhicules pouvant se révéler nécessaire pour la régularisation de leur situation de « manquement », de bonne ou de mauvaise foi. Écomouv' est tenue de signaler immédiatement aux services de la douane les véhicules étrangers en infraction ; les agents des douanes consultent alors une base les recensant, et évaluent l'opportunité d'immobiliser ces véhicules avant leur sortie du territoire national. Cette action des forces de l'ordre pourra certes avoir pour conséquence le règlement par les redevables ainsi contrôlés des sommes facturées par Écomouv', mais ce sont des sommes dont Écomouv' est de toute façon garante auprès de l'État. Ce dispositif est évidemment générateur de multiples échanges de courriers et d'informations qui doivent de plus être fiables et sécurisés.

La DGDDI a justifié ce partage subtil des compétences entre les services des douanes et Écomouv' par plusieurs arguments. Elle a jugé que l'externalisation poussée du recouvrement de l'écotaxe était la seule manière d'assurer une pression sur le prestataire privé pour parvenir à un système cohérent de responsabilités, cet objectif étant inatteignable si cette délégation était incomplète. Le dispositif ainsi conçu permettait d'alléger la charge de la récupération de la taxe par des mécanismes de garanties, en imposant au partenaire de verser les sommes « facturées » et non simplement les sommes « recouvrées ». En outre, l'intégration de la conception initiale du système et de son exploitation dans le même périmètre devait, aux yeux de la DGDDI comme de la DGITM, inciter le concepteur à optimiser le dispositif pour que l'exploitation soit la plus rentable possible.

Ainsi, pour l'État, il était indispensable de désigner un interlocuteur unique assurant les interfaces avec tous les sous-traitants afin d'éviter les dissolutions et les renvois de responsabilité entre les prestataires. Si la constatation du manquement relevait de la seule responsabilité de l'État, ce dernier ne serait plus en mesure de mettre le prestataire sous pression pour assurer la qualité et la fiabilité des données que le prestataire lui transmet.

Cette argumentation un peu spé cieuse ne tient cependant compte que du contrat tel qu'il a été conçu, car, dans un dispositif différent, les critères de performance imposés au prestataire privé auraient bien évidemment été choisis en fonction de la qualité et de la fiabilité attendue de ces données transmises.

Enfin, les administrations d'État ont considéré que la mise en place d'un traitement technique des réclamations en amont permettait à l'État de se concentrer sur les cas les plus complexes, nécessitant des poursuites de la part du service des douanes, et sur ceux conduisant à la prononciation d'une sanction, dans le cadre d'un pouvoir de coercition.

Dans le cadre du commissionnement du prestataire, l'État s'assure que la taxe facturée aux contribuables lui est intégralement reversée. Dès lors que la liquidation est réalisée, Écomouv' doit payer la taxe, qu'elle la récupère ou non. Le Conseil d'État a estimé que **le prestataire était bien responsable des sommes facturées, que celles-ci aient été recouvrées ou non**. Ainsi, le risque de non-recouvrement est entièrement transféré au prestataire privé. Toutes les garanties prévues sont justifiées, aux yeux de la DGDDI, par cette nécessité.

Votre rapporteur remarque cependant qu'en cas de manquement, il n'y a pas toujours facturation (enregistrement incorrect, défaut d'équipement embarqué, immatriculation à l'étranger et méconnaissance des coordonnées de l'entreprise concernée..), et le lien étroit fait par les douanes entre ces deux événements (constatation du manquement et responsabilité de la collecte) est donc surévalué dans ses conséquences réelles.

La volonté de l'administration de contrôler efficacement le prestataire dans le cadre du projet écotaxe a donc conduit à la mise en œuvre d'un dispositif complexe de contrôle des redevables. Votre commission d'enquête constate une **confusion entre le contrôle du prestataire et le contrôle des redevables** : le renforcement du premier s'est accompagné d'une complexification du deuxième alors qu'il s'agit de deux questions différentes.

Il aurait sans doute été plus efficace de **simplifier le contrôle des redevables**, ce qui serait sans impact sur le recouvrement des sommes dues. Une révision à la baisse des objectifs de contrôle peut s'envisager, tandis que les procédures pourraient être allégées : les deux premières phases de contrôle opérées par Écomouv' pourraient ainsi être fusionnées en une seule phase.

D. UNE PROCÉDURE DONT LA LONGUEUR A ÉTÉ PRÉJUDICIALE AU PROJET (2009/2011)

1. L'organisation du dialogue compétitif

a) Une longue procédure

Un premier avis d'appel public à la concurrence a été lancé le 31 mars 2009. Après qu'il a été modifié à deux reprises en raison de certaines dispositions pouvant être source de confusion, l'État a préféré publier un avis d'annulation et relancer la procédure par un nouvel avis envoyé le 29 avril 2009. Les entreprises intéressées devaient remettre leurs candidatures au plus tard le 9 juin 2009. Par une décision du 28 août 2009, le ministère de l'écologie a autorisé cinq candidats à soumissionner, à savoir la Sanef, Autostrade per l'Italia, France Telecom, Billoo et Vinci.

Compte tenu de la complexité du projet, l'État a décidé d'organiser, en préalable à la procédure de dialogue compétitif proprement dite, une phase d'échanges préliminaires avec les candidats, sur la base d'un dossier de consultation qui leur a été adressé le 28 août 2009 et complété le 28 septembre 2009. Le dossier unique a été transmis de manière identique à tous les candidats.

Les réunions d'échanges entre l'État et les candidats autorisés à soumissionner se sont déroulées du 12 octobre au 20 novembre 2009.

Au cours de cette première phase, chaque candidat a pu poser les questions qui lui semblaient nécessaires aux services de l'État, qui y ont répondu par écrit et ont adressé à chaque candidat les réponses à toutes les questions posées, après anonymisation de celles-ci.

À la suite de ces échanges, le dossier de demande de proposition initiale (DDPI) a été remis aux candidats le 4 décembre 2009. Le même dossier a été remis à chaque candidat.

Sur la base des propositions initiales remises le 7 janvier 2010, l'État a posé des questions aux candidats sur leurs documents, les 15 février, 25 février et 1^{er} mars 2010. Ces questions, spécifiques à chaque candidat car relatives à leur proposition, sont restées confidentielles et à destination du seul candidat concerné.

Au stade des propositions initiales, les candidats pouvaient proposer des modifications des documents relatifs au projet de contrat.

Après cette phase préparatoire a été mise en place la procédure proprement dite de dialogue compétitif.

Le recours à cette procédure est autorisé pour les contrats de partenariats « *lorsque la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins*

ou d'établir le montage financier ou juridique du projet »¹. Cette procédure s'inscrit alors dans un cadre précis² : la personne publique doit rédiger un **programme fonctionnel** qui décrit ses besoins et objectifs et respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats.

Plusieurs avantages sont reconnus au dialogue compétitif : il permet de décloisonner le dialogue avec les cocontractants éventuels, autour d'un interlocuteur unique. En outre, le dialogue compétitif favorise l'émergence de solutions innovantes, à l'initiative des candidats et l'amélioration des propositions des candidats tout au long du dialogue. Cette dernière est facilitée par le fait que la personne publique raisonne, non pas en fonction des moyens ou des solutions qu'elle souhaiterait privilégier, mais en fonction de ses besoins. Enfin, la souplesse de la procédure est considérée comme un atout, puisqu'elle est dépourvue de contraintes en termes de durée et laisse une certaine latitude dans son organisation pour la personne privée. Cette donnée peut constituer un inconvénient lorsque le projet est considéré comme urgent à mettre en place.

En l'espèce, le dialogue compétitif s'est déroulé sur neuf séances, entre le 13 avril 2010 et le 26 mai 2010, en deux phases séparées par un temps d'échanges entre l'État et les sociétés intéressées par la fourniture du service de télépéage - les SHT potentielles - entre le 26 avril et le 10 mai 2010.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les candidats ont pu proposer des ajustements aux documents et ont pu poser des questions au cours de chaque réunion de dialogue. Lorsque l'État a jugé que les questions ou les sujets abordés étaient importants, il a adressé à tous les candidats des demandes de proposition ou d'argumentation (2 avril, 12 avril et 21 mai 2010). Certains sujets ont ainsi pu être abordés en deux temps dans le dialogue compétitif, notamment, par exemple, le commissionnement.

Dans le respect du secret des propositions et des offres, les éléments des offres de chaque candidat n'ont pas été transmis par l'État aux autres concurrents.

L'État a informé les candidats des propositions qu'il envisageait de suivre et des évolutions qu'il avait décidé d'apporter :

- les évolutions entre le dossier de consultation initial et le dossier de demande de proposition initiale ont été indiquées par marques de révision (projet de contrat, règlement de la consultation, programme fonctionnel) ;

- les thèmes des principales évolutions entre le dossier de demande d'offre finale et le dossier de demande de proposition initiale ont été annoncés lors du dialogue à travers les questions posées aux candidats. Le dossier de demande d'offre finale a quant à lui fait l'objet d'une présentation à tous les candidats réunis en même temps, le 12 juillet 2010.

¹ Article 5 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

² Article 7 de l'ordonnance précitée.

Les candidats ont ensuite pu poser des questions sur le dossier de demande d'offre finale. L'État y a apporté ses réponses selon le principe initial d'anonymisation et de diffusion à tous de l'ensemble des réponses (6 août, 27 août et 10 septembre 2010).

Après la remise des offres finales, le 29 septembre 2010, l'État a posé à chaque candidat des questions spécifiques pour les inciter à préciser leur offre et non pour la compléter (donc, non diffusées aux autres candidats).

S'agissant, pour l'État, d'obtenir des réponses techniques à des exigences fonctionnelles, il n'a jamais fixé de spécifications détaillées imposant une solution précise. En ce qui concerne par exemple le contrôle automatique, l'État n'a pas imposé la forme ni la taille des dispositifs de contrôle déplaçables. Les candidats ont ainsi toujours pu répondre avec leurs propres solutions.

b) Une procédure qui a respecté le principe de l'égalité des candidats

Votre commission d'enquête a examiné en détail les conditions dans lesquelles la procédure de dialogue compétitif a été organisée.

L'ensemble des pièces - pièces du marché, modificatifs, réponses aux questions anonymisées des candidats - a bien été envoyé le même jour à tous les candidats participants au dialogue compétitif. Cependant, le groupement Vinci ayant retiré sa candidature fin septembre 2009, les courriers envoyés à partir du 28 septembre 2009 ne sont destinés qu'aux quatre candidats restant en lice que sont la Sanef, Autostrade per l'Italia, France Telecom et Billoo.

Chaque candidat a par ailleurs été convoqué au même nombre de réunions et selon les mêmes modalités. La procédure de dialogue compétitif a ainsi donné lieu à neuf réunions avec chaque candidat séparément d'octobre 2009 à mai 2010 et une réunion de présentation du dossier de l'offre finale avec les quatre candidats ensemble, le 12 juillet 2010. Les modalités d'organisation des auditions de chaque candidat étaient identiques. Les candidats ont toujours été auditionnés dans le même ordre. Les interlocuteurs de l'État étaient toujours les mêmes, tout le long de la procédure.

Les pièces du marché ont évolué au cours de la procédure. Le règlement de la consultation a fait l'objet de six modificatifs, concernant, à titre d'exemple, le montant de la prime accordée au démonstrateur, fixée à 250 000 euros au début du marché et relevée à 300 000 euros dans le règlement de la consultation n° 4, communiqué le 12 juillet 2010. Le projet de contrat de partenariat a également intégré des ajouts comme des dispositions relatives aux données personnelles et aux obligations d'échanges du titulaire avec la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ou l'ajout des frais à la charge du titulaire relatifs à la formation et l'assistance des agents de l'État et des redevables dans le rectificatif n° 1 au contrat de

partenariat daté du 22 juillet 2010. Ces éléments ont été fournis aux divers candidats au même moment.

L'égalité de traitement des candidats a été respectée.

2. Un projet dont la complexité et les enjeux ne sont pourtant pas intégralement maîtrisés, avec des incidences sur sa mise en œuvre

a) Un périmètre et des rôles difficiles à définir y compris en cours de discussion du contrat de partenariat

Outre la volonté d'assurer une ressource financière chiffrée, les choix ont été guidés par des visées de politique industrielle ainsi que par la volonté de mettre en valeur le savoir-faire en matière de technologies innovantes. Des préoccupations, légitimes également, de création d'emplois non délocalisables et d'aménagement du territoire, comme de report modal, ont joué.

Le projet a été conçu comme la mise en œuvre du principe « pollueur-payeur », l'argent perçu par l'État servant à financer les infrastructures routières et d'autres infrastructures liées au report modal.

La réunion interministérielle du 4 mai 2010 démontre que le périmètre du réseau taxable local n'était pas encore défini, puisque les collectivités territoriales avaient proposé 12 000 kilomètres de voirie à cette date, alors que l'État ne voulait en retenir que 5 000 kilomètres.

Le rôle et le positionnement des sociétés habilitées de télépéage ont été tardivement définis. Le compte-rendu de la réunion interministérielle du 4 mai 2010 range le rôle et le positionnement des SHT parmi les points d'incertitude à clarifier dans les semaines suivantes. Ces sociétés ont exprimé à plusieurs reprises leur souhait d'avoir davantage de réponses à leurs problématiques spécifiques, y compris la dévolution du contrat, grâce à un contact direct avec l'État.

b) Une complexité sans doute excessive et qui n'est pas allée en diminuant au cours du dialogue compétitif

(1) Le recours à une technologie innovante et des ambitions importantes

Deux options technologiques s'offraient à la France : la localisation par satellite, aussi appelée GNSS, et la technologie des micro-ondes de courte portée, dite DSRC.

Comme l'indique le premier avis de la Mappp du 12 février 2009, la localisation par satellite est une technologie à forte évolution qui nécessite un investissement relativement important en matériel embarqué dans les véhicules et plus faible en matériel fixe pour la collecte d'éléments d'assiette de la taxe. Le déploiement d'un tel réseau est donc simplifié. Cependant, la

partie développement du GNSS ainsi que les remises à niveau périodiques ne sont pas négligeables.

La technologie des micro-ondes de courte portée, dite DSRC, est plus mûre et nécessite un investissement plus faible en matériel embarqué dans les véhicules (un badge suffit, comme pour le télépéage autoroutier actuel) mais plus important en matériel fixe. Par ailleurs, peu de coûts de développement et de remises à niveau sont attendus, si tant est que le réseau taxable ne fait pas l'objet d'évolutions majeures dans le temps.

L'évaluation préalable conduit à une nécessité d'investissements initiaux de 500 millions d'euros environ et à des frais d'exploitation et de maintenance de l'ordre de 80 millions d'euros par an pour la technique DSRC. Ces chiffres ont été comparés aux estimations produites pour l'option GNSS, qui étaient de l'ordre de 230 millions d'euros en investissement initial et de 120 millions d'euros annuels pour l'exploitation et la maintenance.

L'évolution tant du coût réel final (plus de 650 millions d'euros d'investissement) que des difficultés de mise en œuvre et d'allongement du calendrier initial démontre la fragilité de cette évaluation initiale conduite avec de trop nombreuses incertitudes.

Le système finalement retenu repose principalement sur la technologie GNSS. Le réseau taxable a été divisé en près de 4 100 sections de tarification, auxquelles sont associés des points de tarification virtuels. Le franchissement d'un point de tarification, enregistré au moyen de l'équipement électronique embarqué installé à bord des véhicules, constitue le fait générateur de la taxe. La géolocalisation du véhicule se fait par satellite ou par ondes courtes, lorsque le repérage par satellite est inopérant, dans les tunnels par exemple.

Lors de sa première installation, les principales données relatives au redevable et au véhicule doivent être enregistrées dans l'équipement embarqué. Ensuite, pour chaque trajet, le conducteur du véhicule doit opérer une programmation sommaire, notamment pour indiquer le nombre d'essieux du convoi.

Il existe deux moyens de récupérer un équipement électronique embarqué. Les redevables non abonnés l'obtiennent en s'enregistrant directement auprès d'Écomouv', à qui ils versent une avance sur taxe. Les redevables abonnés concluent quant à eux un contrat avec une SHT, garante du montant de la taxe collecté vis-à-vis d'Écomouv'. Cet abonnement donne droit à un abattement de 10 % du montant de la taxe pour les redevables qui par ailleurs ne s'acquittent des sommes dues qu'après facturation par les SHT.

Afin de vérifier que les poids lourds sont effectivement équipés d'un équipement électronique embarqué, ainsi que les informations qui y sont enregistrées, un système de contrôle électronique est déployé tout le long du réseau taxable et sur quelques points du réseau non taxable. Il est composé :

- de 173 points de contrôle fixes, les portiques, qui peuvent à la fois déterminer les caractéristiques du véhicule et lire sa plaque ;
- 130 points de contrôle déplaçables (bornes) ;
- de contrôles automatiques manuels, à l'image des radars mobiles utilisés pour le contrôle de la vitesse. Les services de la douane, les forces de l'ordre et les contrôleurs des transports terrestres (CTT) disposeront ainsi de 400 outils manuels pour contrôler, à l'arrêt ou à faible vitesse, les équipements embarqués et de 200 lecteurs installés sur leurs véhicules et permettant de contrôler les véhicules en circulation.

Dans le système satellitaire qui a été retenu, les points de contrôle ne sont pas nécessaires à la collecte de la taxe en elle-même, mais au contrôle des redevables.

Le dispositif, on le voit, est très complexe.

Il faut souligner le poids des critères de performance retenus, tant dans le taux de détection des véhicules disposant d'un équipement embarqué que dans la restriction du taux d'erreur de détection (1 pour 1 million). Ces exigences, résultant en partie du désir des douanes de se couvrir contre d'éventuelles défaillances du dispositif, et notamment contre le risque de contentieux, étaient incompatibles avec un calendrier serré et des coûts maîtrisés. Leur poids financier n'a jamais été mesuré dans l'équilibre du projet, de même que les recettes réelles ainsi garanties par rapport à des mesures de contrôle moins exigeantes. De la même façon, votre rapporteur n'a pu observer la moindre évaluation de critères moins exigeants tant en termes de faisabilité qu'en termes de retour financier.

En mars 2012, une réunion interministérielle évoquait un besoin de 256 agents pour effectuer des contrôles de terrain.

Il est à noter que, au-delà de 99 % de taux de détection des véhicules disposant d'un équipement embarqué, le critère de performance retenu résultait, lors de la procédure de dévolution du contrat, de l'engagement de chaque candidat. L'exemple allemand n'a sans doute pas suffisamment servi sur ce point. Il a pourtant été indiqué à votre commission, lors de son déplacement à Berlin, que ce point était d'importance capitale. En effet, les efforts à faire, et le coût des mesures à prendre pour augmenter le taux de recouvrement au-delà de 99 % est sans rapport avec les recettes supplémentaires qui en découlent. L'utilité comme la crédibilité d'engagements des candidats au-delà de 99 % du taux de recouvrement de la taxe auraient dû faire l'objet d'examen plus attentifs.

L'homologation et les critères de performance exigés de la part du prestataire Écomouv'

La procédure d'homologation a été définie par l'arrêté du 8 juin 2012 relatif à la certification des équipements techniques et à l'homologation des chaînes de collecte, de contrôle automatique et de contrôle manuel de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises. Réalisée par des laboratoires indépendants, elle est destinée à garantir la fiabilité technique du dispositif, qui est l'une des conditions de son acceptabilité, et à renverser la charge de la preuve du côté du contribuable, puisqu'elle permet de considérer que les montants émis par le prestataire font foi jusqu'à preuve du contraire.

Cet arrêté autorise un taux maximum de détection à tort d'un pour un million. Ce taux s'entend comme le rapport entre le nombre de fausses détections de franchissements de points de tarification et le nombre total de franchissements de points de tarification détectés par le dispositif de collecte. Cela signifie concrètement que, pour un million de points de tarification dont le franchissement est détecté par le système, il n'y en a pas plus d'un qui est erroné, c'est-à-dire qui n'a en réalité pas été franchi par le véhicule du redevable. Les franchissements « non détectés » n'entrent pas en ligne de compte pour l'homologation, car ils ne portent pas préjudice au redevable. La mesure de ce taux est réalisée sur un échantillon représentatif de la population des points de tarification. Un taux identique a été fixé pour la chaîne de contrôle automatique et de contrôle manuel.

Au-delà des prérequis imposés au titre de l'homologation, le contrat fixe des objectifs de performance qui renseignent sur le niveau d'exigence attendu par l'État vis-à-vis du prestataire Écomouv', ou bien auquel le prestataire s'est lui-même engagé

En ce qui concerne la collecte de la taxe, 99,75 % des franchissements de sections de tarification effectués par des véhicules assujettis munis d'un équipement embarqué opérationnel doivent effectivement aboutir à l'établissement de données d'assiette correctement relevées et liquidées. Des pénalités ou bonus sont prévus en cas de différence supérieure ou égale à 0,01 % par rapport à cet objectif.

Le taux de facturation erronée, défini comme le nombre de demandes de remboursement acceptées sur le nombre de factures ou de reçus envoyés aux redevables dans le trimestre, doit être inférieur à 0,001 %. Des pénalités ou bonus sont prévus en cas de différence supérieure ou égale à 0,0001 % (10^{-6}) par rapport à cet objectif.

Le taux de notification erronée, qui mesure le nombre de notifications de manquements ayant fait l'objet d'une contestation à juste titre sur le nombre total de notifications a quant à lui été fixé à 0,0005 % (5×10^{-6}), avec des pénalités ou bonus en cas de différence supérieure ou égale à 0,0001 % (10^{-6}) par rapport à cet objectif.

Des objectifs très ambitieux en termes de qualité de service ont également été fixés au prestataire. En ce qui concerne le centre d'appel par exemple, le contrat stipule que le temps d'attente observé entre la fin de la composition du numéro de téléphone et la mise en relation avec un correspondant disponible ne devra pas excéder 180 secondes, dans au moins 80 % des cas, sauf à déclencher l'application de pénalités. Là encore, l'État a certainement voulu obtenir des garanties supplémentaires de la part d'un prestataire privé chargé de recouvrer une taxe douanière. L'ampleur de ces exigences explique néanmoins la complexité technologique du dispositif à mettre en place et auquel s'était engagé Écomouv' dans le contrat signé. Jusqu'où les retards, erreurs, modifications nécessaires de logiciels étaient-ils prévisibles, quels doutes pouvait-on avoir quant à la maîtrise par le consortium de la technologie nécessaire, il y a là des questions auxquelles on ne peut apporter de réponse tranchée.

(2) Les contraintes européennes

Ce choix technologique a été justifié au moins partiellement par le droit européen. La directive « Interopérabilité »¹ dispose en effet que tous les nouveaux systèmes de télépéage mis en service à partir du 1^{er} janvier 2007 utilisent la technologie satellitaire ou celle des micro-ondes de courte portée.

À la différence d'autres pays européens tels que l'Allemagne où les autoroutes sont gratuites, la France disposait déjà d'un large réseau autoroutier concédé. Cette situation explique l'hétérogénéité du réseau soumis à l'écotaxe et ses nombreux points d'entrée et de sortie, qui ont justifié dans une large part le choix effectué par tous les candidats ayant participé à l'appel d'offres de proposer la mise en place d'une technologie satellitaire.

La directive « Interopérabilité » met aussi en place un service européen de télépéage (SET), « défini par un corps de règles contractuelles autorisant tous les opérateurs et/ou émetteurs de moyens de paiement à fournir le service, un ensemble de normes et d'exigences techniques ainsi qu'un contrat d'abonnement unique entre les clients et les opérateurs et/ou les émetteurs de moyens de paiement proposant le service. Ce contrat donne accès au service sur l'ensemble du réseau et peut être souscrit auprès d'un opérateur de n'importe quelle partie du réseau et/ou auprès de l'émetteur de moyens de paiement. » La décision de la Commission du 6 octobre 2009 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques en détermine le contenu. Le service européen de télépéage est composé de percepteurs de droits de péage et de prestataires du SET, qui fournissent aux véhicules les équipements et services nécessaires pour accéder à toutes les infrastructures à péage de l'Union européenne et assurent le versement aux percepteurs de droits de péage des redevances dues pour l'utilisation de leur réseau. Ces prestataires sont en concurrence : chaque transporteur est libre de passer un contrat avec le fournisseur de son choix.

La France a été le premier pays à avoir adopté le cadre réglementaire prévu par la directive européenne. Le décret n° 2011-813 du 5 juillet 2011 détermine les conditions d'enregistrement en France des sociétés prestataires du service européen de télépéage. Le décret n° 2012-645 du 3 mai 2012 crée une commission de conciliation du télépéage. La répartition des rôles entre Écomouv' et les SHT est en conformité avec ce que prévoit la directive « Interopérabilité », comme le relève l'avis de la Commission du 16 octobre 2013 conformément à l'article 7 *nonies*, paragraphe 2 de la directive 1999/62/CE, sur l'introduction d'un nouveau système de péage en France (point 31). À *contrario*, la Commission a dû demander aux trois pays ayant mis en place un nouveau système de télépéage après le 1^{er} janvier 2007 que

¹ Directive n° 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté, dans sa version issue du règlement n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009.

sont la Slovaquie, la Pologne et la Hongrie, de se mettre en conformité avec la même directive « Interopérabilité ».

En outre, l'annexe 21 du contrat signé entre l'État français et Écomouv' stipule que les équipements embarqués doivent être interopérables techniquement sur l'ensemble du SET et sur les réseaux TIS-PL (autoroutes françaises), Telepass (autoroutes italiennes), Go Maut (Autriche), VIA-T (Espagne).

La solution technologique retenue par la France est le premier exemple de pleine interopérabilité entre les technologies satellitaires et micro-ondes. Une telle interopérabilité existe déjà entre l'Allemagne et l'Autriche, mais elle est unidirectionnelle : si les équipements embarqués allemands fonctionnent en Autriche, la réciproque n'est pas vérifiée.

L'interopérabilité contractuelle, qui permet une couverture effective des systèmes de péage électronique concernés et une facturation unique des péages correspondants, n'est en revanche exigée aux termes du contrat passé avec Écomouv' que pour deux réseaux : le réseau TIS-PL en vigueur sur les autoroutes françaises et le réseau Telepass déployé en Italie. D'après la DGITM, ces choix n'ont pas été imposés par l'État mais résultent des offres proposées par les SHT, ou imposées par Écomouv' aux SHT.

Les contraintes européennes d'interopérabilité ont joué un rôle évident dans la mise en œuvre de ce projet. Elles ont ainsi exclu une simple copie du modèle allemand, même si on aurait pu s'en inspirer un peu plus.

Ces contraintes n'expliquent cependant pas tous les choix faits. La mise en œuvre de l'écotaxe amènera inéluctablement à un report de trafic des axes taxés vers les autoroutes. Écomouv' interrogé a répondu qu'il n'avait pas de commentaires à faire sur ce point.

Autostrade exploite le système Télépass et d'autres dispositifs automatiques de taxation, notamment en Autriche, mais aussi des autoroutes, en Italie puisque c'est son cœur de métier, en Pologne et en Espagne.

3. Le référé précontractuel à l'encontre du contrat de partenariat

L'un des candidats évincés au contrat de partenariat – la Sanef – a introduit un référé précontractuel devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, lequel a annulé la procédure de passation du contrat par une ordonnance du 8 mars 2011, au motif que :

- l'évolution de la candidature de la société retenue aurait contrarié les principes de transparence et d'intangibilité des candidatures : la Sanef a estimé que le pouvoir adjudicateur a retenu Écomouv' alors que cette dernière était un groupement irrégulièrement constitué en cours de

négociation puisque son offre est devenue, en cours de procédure, celle d'un groupement, en violation du principe d'intangibilité des candidatures ;

- l'impartialité des conseils de l'État n'aurait pas été suffisamment établie : la société Rapp Trans AG ayant été sélectionnée par l'État en tant que conseiller technique alors que cette dernière avait développé des liens commerciaux étroits par le passé avec Autostrade dans le cadre de projets de recherche et développement de la Commission européenne et que la filiale anglaise de la société Rapp Trans AG avait simultanément travaillé pour Autostrade en 2010 ;

- certains des critères auraient été trop imprécis. Plus précisément, les conditions d'exécution ont été jugées, par la Sanef, comme étant imprécises et discriminatoires. Par ailleurs, l'État aurait engagé puis conduit la procédure de mise en concurrence du contrat de partenariat sans fournir de précisions sur les modalités devant s'appliquer au commissionnement dans le cadre de ce contrat, ce qui aurait conduit à une grave discrimination entre les candidats. Enfin, les critères d'évaluation des offres auraient été définis avec une excessive imprécision ; la procédure de passation du contrat aurait été menée en violation des principes de la commande publique en tant que les critères d'appréciation des offres n'auraient pas été portés à la connaissance des candidats de manière suffisamment précise ; le critère de « crédibilité » établi par le règlement de la consultation aurait été insuffisant pour expliquer les incohérences de la notation des offres ; enfin, les critères de sélection auraient été imprécis et auraient manqué de transparence.

L'État s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'État lequel, statuant au contentieux, par un arrêt du 24 juin 2011, a cassé le jugement et écarté l'ensemble des motifs invoqués, en jugeant que :

- la société Écomouv' n'avait pas succédé au groupement déclaré attributaire mais constituait la société de projet en application même de l'article 3.2.4. du règlement de consultation complémentaire n° 4 intitulé « Signature du contrat par l'État avec la société de projet dédiée et notification du contrat » dont le candidat retenu avait proposé la création dans son offre. Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que la société attributaire s'était ainsi conformée aux dispositions de l'article 1.1 de l'annexe 4 au règlement de la consultation en précisant « *la forme juridique de la société de projet, la composition de l'actionnariat [...] et les éventuels liens capitalistiques entre les actionnaires* » ;

- les documents de la consultation énonçaient précisément les attentes de l'État et les obligations des candidats en matière de respect des délais de mise en œuvre et d'objectifs de performance : le Conseil d'État a estimé que les sociétés requérantes n'établissent ni n'allèguent que le projet de décret de commissionnement était contraire aux dispositions législatives prévoyant que le futur prestataire serait titulaire d'une commission délivrée par l'administration des douanes et droits indirects dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État et seul responsable de la collecte de la taxe vis-à-

vis de l'administration des douanes et droits indirects. En outre, il a jugé que les sociétés requérantes, dont l'offre a correctement pris en compte les contraintes liées au commissionnement, n'ont pas démontré en quoi ce manquement les aurait lésées ou aurait été susceptible de les léser en avantageant la société Autostrade per l'Italia ;

- le critère du coût global de l'offre, pour lequel il n'avait pas été établi qu'il ait pu favoriser l'offre retenue, était énoncé de façon suffisamment précise. Pour le Conseil d'État, il résulte de l'instruction que les différentes composantes de ce coût, notamment les différentes redevances devant être versées par l'État au titulaire du contrat et les données économiques fondant les simulations financières, étaient précisément énoncées et définies par les annexes 4 et 5 au règlement de la consultation. Par conséquent, en tout état de cause, il ne résulte pas de l'instruction que la définition de ce critère a conduit à avantager l'offre de la société attributaire par rapport à celle des sociétés requérantes ;

- le ministre avait pu, sans porter atteinte au principe d'égalité des candidats, exiger un second démonstrateur en cours de procédure après modification du règlement. Les caractéristiques de ce nouveau démonstrateur, distinct de celui initialement exigé des candidats, ont été indiquées aux candidats à l'annexe 3 du règlement de la consultation complémentaire n° 4. Le Conseil d'État a jugé qu'il ne résultait pas de l'instruction que cette demande, adressée de manière identique à tous les candidats, était dépourvue d'utilité et conduisait à abaisser le niveau des exigences techniques attendues de ces derniers en la matière ;

- le système de notation n'avait pas favorisé le candidat retenu. Le Conseil d'État a précisé que, s'agissant du critère de délai, l'annexe 2 au règlement de la consultation intitulée « Cadre du mémoire technique à remettre par le candidat au stade de la proposition initiale » indiquait précisément, dans sa cinquième partie, les différentes étapes que devait respecter et présenter le candidat, de la conception à la réalisation puis à la mise à disposition du dispositif. Il appartenait ainsi au candidat, dans ce cadre précisément détaillé, d'indiquer les délais qu'il se proposait de respecter et les moyens auxquels il envisageait de recourir pour ce faire. Plus globalement, les documents de la consultation énonçaient précisément les attentes de l'État et les obligations des candidats en matière de délai de mise en œuvre du dispositif et d'objectifs de performance et que, par conséquent, les sociétés requérantes n'étaient pas fondées à soutenir que les critères de crédibilité des délais et des objectifs de performance ont été définis avec une marge excessive d'imprécision ;

- le recours à l'assistance technique de sociétés filiales d'un groupe ayant collaboré ponctuellement avec le candidat retenu ne saurait, à lui seul, caractériser un manquement à l'impartialité de la part de ses conseils extérieurs dans le cadre du dialogue compétitif, vu les diligences accomplies par l'État dans la procédure et alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que

l'égalité entre les candidats avait été rompue par un défaut d'impartialité des sociétés de conseil technique.

Il convient de rappeler que cette décision du Conseil d'État ne doit pas être considérée comme une validation du recours, par l'État, à un contrat de partenariat pour la collecte et le recouvrement de l'écotaxe. En effet, il s'agit d'une décision prise dans le cadre d'un référé précontractuel, dont la portée est limitée, **puisqu'elle ne s'intéresse qu'aux éventuels manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence dans le cadre d'une procédure de passation d'un marché public**. Dès lors que ces obligations sont respectées, il n'appartient pas au Conseil d'État de revenir sur les mérites comparés des offres tels qu'ils ont été appréciés, puisque tel n'est pas l'objet d'une décision de cette nature.

Le Conseil d'État n'a donc pas eu à se prononcer sur les délais impartis par le contrat, manifestement trop contraints, ni sur les critères de performance, sans doute excessifs (99,75 %...) et donc intenable.

Votre commission d'enquête, sans apprécier la légitimité du recours contre la procédure de dévolution du contrat de partenariat, constate que celui-ci a eu des conséquences en termes de délai de mise en œuvre de l'écotaxe : en effet, la signature du contrat a été retardée d'environ cinq mois supplémentaires, amenant à une signature le 20 octobre 2011 au lieu de l'été 2011.

4. Au final, un dispositif dont le coût est très supérieur à l'évaluation préalable

a) Une sous-estimation initiale importante

Lors des premières études réalisées par le ministère des transports en septembre 2003, le coût d'investissement pour la réalisation d'une écotaxe poids lourds était estimé à 200 millions d'euros pour des recettes annuelles d'environ 500 millions d'euros.

En décembre 2008, conformément au droit applicable aux contrats de partenariat, les services du ministère de l'écologie ont rédigé une évaluation préalable transmise à la Mapppp.

Pour la solution satellitaire (GNSS) *in fine* retenue, le coût de déploiement et de mise en service du dispositif de collecte, pour le prestataire privé, était estimé à **231 millions d'euros dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (PPP)**. Le coût de la solution reposant sur la technologie des ondes courtes (DSRC) : 514 millions d'euros, apparaissait comme dissuasif. Les coûts annuels d'exploitation, d'entretien et de maintenance pour la solution satellitaire étaient estimés à environ **120 millions d'euros**. Une évaluation des mêmes réalisations en maîtrise d'ouvrage publique aboutissait à des chiffres très proches : 229 millions

d'euros pour la solution satellitaire, 509 millions d'euros pour la solution ondes courtes.

Au cours de la procédure d'appel d'offres, l'État a pu constater que le montant des différentes offres proposées était bien supérieur à celui estimé par l'évaluation actualisée faite au début de la procédure. D'après les documents transmis par la DGITM, l'évaluation actualisée faite en avril 2010 estimait le coût d'investissement à environ 393 millions d'euros. Or, l'offre reçue d'Autostrade per l'Italia portait sur un investissement de 653,5 millions d'euros, soit un écart de 260 millions d'euros, représentant une augmentation de plus de 66 %.

Une réunion interministérielle de mai 2010 a d'ailleurs acté cet état de fait. Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, a indiqué à la commission d'enquête que les premiers chiffres résultant des propositions initiales des candidats « nous ont surpris »¹.

Lors de son audition du 4 février 2014, Olivier Quoy, adjoint au chef de la mission de la tarification, a expliqué les raisons de cette sous-évaluation.

Il convient tout d'abord, selon lui, de corriger des effets de périmètre, liés à la prise en compte des coûts de portage financiers ou encore aux dates de calcul.

Trois raisons principales sont avancées pour justifier la sous-estimation initiale :

- le réseau taxable s'est finalement révélé plus étendu que prévu entraînant un redimensionnement du dispositif de contrôle ;
- le coût de l'équipement électronique des portiques « a été assez significativement sous-évalué » ;
- enfin, le réseau de distribution des équipements embarqués dont le chiffrage était particulièrement difficile.

Interrogés sur les écarts très importants constatés par rapport aux évaluations initiales, les services de la DGITM ont indiqué que « l'architecture relative aux équipements embarqués, à leur financement et à leur prise en charge n'était pas exactement la même. À la page 38 [de l'évaluation préalable], une petite note sur le système de perception indique bien que le coût des équipements embarqués pour les abonnés, évalué à l'époque à 96 millions d'euros, doit être ajouté et pris en compte dans l'investissement total. Deuxièmement, le chiffrage des investissements proprement dits ne comprend pas les coûts de portage financier, qui sont inclus dans les 650 millions d'euros évoqués. On compare donc 327 millions d'euros d'un côté, et 600 millions d'euros de l'autre, si l'on retranche les 50 millions d'euros de frais financiers. L'écart se réduit, même s'il reste significatif. Cet écart s'explique par plusieurs éléments.

¹ Audition du 11 février 2014.

Premièrement, le dimensionnement du système de contrôle automatique a évolué. Le réseau taxable que nous avons pris comme hypothèse n'est pas aussi étendu que le réseau retenu. Nous sommes partis avec environ 200 points de contrôle automatique fixes, dont seulement 120 environ sur des routes à chaussée séparée. La description technique des contrôles automatiques déplaçables était relativement floue, ce qui explique la variété des éléments proposés par les industriels. Une cinquantaine seulement de dispositifs déplaçables était envisagée. Une partie de l'écart s'explique donc par des différences en termes de volumétrie du dispositif.

Deuxièmement, les coûts unitaires retenus comportent, d'une part, une composante génie civil, normée, dont l'évaluation ne pose pas de difficultés et pour laquelle aucun écart n'a été constaté et, d'autre part, une composante relative à l'équipement électronique des portiques, qui a été assez significativement sous-évaluée à l'époque, à partir de retours d'expériences divers.

Enfin, le réseau de distribution des équipements embarqués et le service mis en place pour les fournir aux non abonnés expliquent aussi cet écart. Il concerne dans l'évaluation préalable environ 200 points de distribution, dont la configuration de service n'a pas nécessairement été chiffrée en détail en l'absence de retours d'expérience suffisants, dans la mesure où des solutions différentes pouvaient être proposées. Il s'agit d'une estimation à grande masse qui s'est effectivement révélée sous-évaluée. C'est le poste qui a été le plus significatif dans les propositions initiales, mais que nous avons réussi à réduire. »

En fait, entre l'évaluation préalable et la rédaction des propositions initiales de janvier 2010, à part le nombre de points de tarifications, ramené de 3 300 à 2 500, les exigences de l'État ont été augmentées dans quasiment tous les domaines : augmentation des points de distribution des équipements embarqués de 220 à 300, passage de 200 à 300 portiques, demande de 1 500 dispositifs de contrôle manuel, passage de la production annuelle de nouveaux équipements embarqués de 13 900 à 20 000, exigence de 300 personnes pour la mission de contrôle-sanction du système central au lieu de 110. En parallèle, l'estimation du nombre de véhicules devant être équipés est passée de 800 000 à 850 000, et celle du taux de transaction abonnés de 85 % à 80 %.

Cette révision à la hausse conduisait à un projet évalué à 800 millions d'euros. L'État a donc revu à la baisse ses exigences sur le système de contrôle, ramenant par exemple le nombre de portiques de 300 à 173. Cet ajustement a permis une économie de 160 millions d'euros.

Une troisième évaluation a donc été entreprise à l'issue du dialogue compétitif, tenant compte des ajustements des exigences de l'État et des propositions des candidats. Elle s'est avérée, à 640 millions d'euros, très proche de l'offre finale remise par Autostrade per l'Italia qui a remporté le marché. La différence majeure tient au coût du système central, plus élevé que prévu (135 millions d'euros au lieu de 38 millions d'euros) en raison du

choix fait par Écomouv' de réaliser des investissements très importants pour gagner ensuite en coûts d'exploitation.

b) Un contrat exceptionnel pour le prestataire

(1) Le montant global

La commission d'enquête a aussi été amenée à s'interroger sur le coût du contrat signé par l'État. Par là, il convient d'examiner les exigences de la personne publique vis-à-vis du prestataire privé et les moyens nécessaires que celui-ci doit mettre en œuvre pour les atteindre.

Plus que la question de la rémunération en valeur absolue versée chaque trimestre à Écomouv', c'est l'équilibre général du contrat qu'il faut analyser pour déterminer si l'État paye cette prestation à son « juste prix ».

Il faut également rappeler que la mise à disposition, qui n'est pas encore intervenue à la date de rédaction du présent rapport, conditionne l'entrée en phase d'exploitation du dispositif et donc le versement des loyers.

Par décision de son conseil d'administration en date du 7 septembre 2011, l'Afitf s'est engagée à verser au maximum 3 410 millions d'euros pour couvrir les coûts de conception, de déploiement et d'exploitation du dispositif d'écotaxe. Cette somme correspond à un plafond qui ne peut pas être dépassé.

En pratique cependant, la direction du budget calcule que la somme des loyers ressort à 3 246 millions d'euros, soit, pour une durée d'exploitation de 11,5 années, environ 282 millions d'euros par an. Encore faut-il indiquer que ce montant comprend la TVA, laquelle est *in fine* reversée au budget de l'État (soit environ 40 millions d'euros par an).

Il faut également souligner que les loyers facturés par Écomouv' peuvent faire l'objet de modulations.

Tout d'abord, ils comprennent une part variable en fonction de l'intensité du trafic qui conditionne, par exemple, le volume des télécommunications entre les poids lourds et le système central d'Écomouv'. Ensuite, la rémunération du prestataire est soumise à des objectifs de performance sanctionnés par un système de bonus ou de malus. Enfin, le contrat prévoit des pénalités lorsque les engagements contractuels ne sont pas tenus par Écomouv' (par exemple un retard dans le délai de livraison).

Au total, la mission de la tarification a estimé devant la commission d'enquête que les loyers devraient atteindre environ 52 millions d'euros par trimestre (hors taxes), soit 250 millions d'euros par an TVA incluse (cf. communiqué de presse de l'Afitf du 7 septembre 2011 et les auditions de M. Antoine Seillan, chef du bureau des transports à la direction du budget (29 janvier 2014) et des représentants de la mission de la tarification (4 février 2014).

(2) La rentabilité est importante, aux termes du contrat, pour le prestataire

La société Écomouv' est financée pour 20 % par des fonds propres amenés par les actionnaires et pour 80 % par de la dette bancaire. Parmi les trois offres présentées, c'était le seul consortium à engager autant de fonds propres. Le niveau élevé des fonds propres résulterait d'une demande du pool des prêteurs bancaires qui souhaitait renforcer la solidité financière d'Écomouv', ce qui a permis de diminuer le coût de la dette. En effet, ce sont les financements les plus risqués puisqu'ils couvrent les premières pertes. C'est pourquoi, ce sont aussi les plus rémunérés.

Le taux de retour sur investissement ou taux de rentabilité interne (TRI) qui mesure la rémunération des fonds propres est ainsi d'environ 15,5 % alors qu'il est plutôt de 10 % à 12 % dans les autres PPP.

Interrogé par la commission d'enquête, François Bergère, directeur de la Mapp a estimé que *« cela renvoie à des niveaux de fonds propres et de rémunération de fonds propres, qui sont représentatifs des risques pris par le partenaire privé, plus élevés. Pour apprécier si c'est trop élevé ou pas, il faut se reporter à la compétition qui a eu lieu. Il y a eu un vrai dialogue compétitif avec cinq candidats, dont quatre groupements rassemblant les grands noms de l'industrie et de la technologie française et européenne. Un de ces candidats, le groupe Vinci, s'est d'ailleurs retiré, jugeant l'exercice trop difficile. Le dialogue compétitif a effectivement fonctionné de manière concurrentielle. Le taux de 15 % est élevé, mais il est à mettre en regard de la structure financière retenue. Il faudrait pouvoir comparer avec les autres candidats. Enfin, ce critère du coût global est important, mais doit être relativisé puisque c'est un projet qui rapporte plus qu'il ne coûte »*.

(3) Malgré son montant, l'offre retenue était cependant la moins coûteuse pour l'État

À aucun moment, il n'a été envisagé de déclarer l'appel d'offres infructueux puisque trois candidats ont remis une offre finale. En revanche, l'État a veillé à maximiser la recette nette d'écotaxe. La phase de dialogue compétitif a ainsi permis de diminuer les coûts – après la prise de conscience par les services des erreurs d'évaluation *ex ante* – notamment en réduisant la densité du dispositif de contrôle.

Lors de son audition du 5 février 2014, M. Antoine Caput, vice-président de la société Écomouv' SAS, a indiqué que *« le cahier des charges initial prévoyait 300 portiques de contrôle, le cahier des charges final, 173. À contrario, le nombre de contrôle automatiques déplaçables a été augmenté. Les exigences de performance ont été allégées »*.

Lors de plusieurs auditions, les interlocuteurs de la commission d'enquête ont indiqué que l'offre retenue – parmi les trois étudiées par la commission consultative – était la moins onéreuse pour les finances publiques.

Le document de comparaison des offres remis à la commission d'enquête confirme cette donnée puisque, sur le critère du coût, le candidat retenu avait obtenu la note 5 sur 5 tandis que celle du candidat arrivé en deuxième place était de 4,1 sur 5. La commission consultative qui a émis un avis sur le classement des offres a, en outre, indiqué n'avoir pas de « *commentaire particulier* » à formuler sur la méthodologie retenue pour analyser le coût global de chacune des offres.

Dans le classement final des offres, le critère du coût était pondéré à hauteur de 25 % et la qualité technique à hauteur de 30 %. Lors de son audition du 21 janvier 2014, M. François Bergère, directeur de la Mappp, a rappelé qu'une « *pondération de 25 % pour le coût global de l'offre est inférieure à ce que l'on rencontre généralement dans nos PPP, où les pondérations du coût global de l'offre sont autour de 50 %. Au-delà de 60 % ou 70 %, nous sommes réticents car cela revient à une procédure d'appel d'offres par enchère, ce qui n'est pas l'esprit du PPP qui doit jouer sur tous les paramètres et où la qualité importe au moins autant que le coût. La faiblesse du taux de 25 % s'explique parce que le projet rapporte plus qu'il ne coûte* ».

- (4) En tout état de cause, le caractère hors normes du projet limite toute possibilité de comparaison réelle

En matière de coûts, la comparaison internationale présente d'évidentes limites. Lors de plusieurs auditions, tant les représentants d'Écomouv', de l'administration que des experts extérieurs ont insisté sur le fait que le système français est interopérable contrairement au système allemand. De même, la solution satellitaire a été retenue en France et en Allemagne, mais pas en Autriche où le système dit « à ondes courtes » a été privilégié. Il faut aussi rappeler que la consistance des réseaux soumis à la taxe varie sensiblement (quasiment exclusivement autoroutier en Allemagne). Les différents États ont également mis en œuvre des politiques de contrôle différentes. L'ensemble de ces éléments se répercute sur le coût final de la taxe.

Le recours à un ratio coût de perception par véhicule au kilomètre permet néanmoins de lisser ces différences. Lors de son audition du 29 janvier 2014, M. Antoine Seillan, chef du bureau des transports à la direction du budget a indiqué que « *le système français devrait se situer dans la fourchette basse si l'on observe le coût rapporté au trafic, c'est-à-dire si l'on raisonne en centimes d'euros par véhicule au kilomètre. On arrive, en Europe, à des fourchettes de 2 à 3 centimes ; la France se situerait à 2,3 centimes* ».

En tout état de cause, faute de méthodologie précise de construction de ces ratios, il reste difficile de s'y référer de manière irréfutable. En particulier, les coûts à la charge de la personne publique en dehors du contrat ne sont pas comptabilisés. Or, ils dépendent de la répartition des responsabilités entre prestataire privé et personne publique. Par exemple, la collecte de l'écotaxe française nécessite l'intervention de plusieurs centaines

d'agents des douanes. De même, en Allemagne, l'organisme fédéral BAG est en charge du contrôle sur le réseau soumis à l'écotaxe.

Le coût de mise en œuvre de l'écotaxe n'est donc pas entièrement compris dans le coût du contrat de partenariat. L'État a également dû investir directement des sommes importantes : dépenses d'immobilier pour les services de la douane à Metz, formation des personnels par exemple.

Dans sa réponse écrite aux interrogations formulées par votre commission, M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, donne les chiffres suivants :

« Vous avez souhaité que vous soit communiqué un état récapitulatif des dépenses budgétaires engagées par l'État pour la préparation de la taxe poids lourds, notamment liées au déploiement d'une équipe douanière à Metz.

« Une évaluation budgétaire a effectivement été réalisée. Elle porte sur l'ensemble des postes (immobilier, fonctionnement, personnel, informatique, mobilier) et des services de la DGDDI en charge de la collecte et du contrôle de l'écotaxe pour les années 2012 à 2014. Les montants en autorisations d'engagement et en crédits de paiements en sont les suivants :

2012		2013		2014	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
6 407 889 €	1 400 061 €	28 135 227 €	28 969 865	30 145 751 €	30 980 389

« L'essentiel de ce coût est représenté par la masse salariale. Cette dépense ne saurait être assimilée à une perte sèche pour l'État, car les équipes douanières affectées au recouvrement de l'écotaxe ont été mobilisées, très rapidement après l'annonce de la suspension de la taxe, sur d'autres missions de la DGDDI qui les occupent pleinement. »

Il ressort des auditions de la commission d'enquête que ce PPP étant générateur d'une recette, la recherche des économies n'a pas été une priorité. Ainsi, François Bergère, directeur de la Mapppp s'est exprimé en ces termes : *« ce critère du coût global est important, mais doit être relativisé puisque c'est un projet qui rapporte plus qu'il ne coûte ».*

c) Le risque industriel et financier

(1) Le risque industriel

L'évaluation préalable rédigée en décembre 2008 ainsi qu'une notice de présentation du projet, datée du 31 mars 2009, rappellent la répartition des responsabilités entre l'État et le prestataire privé en matière : de collecte de la taxe ; de contrôle-sanction ; et d'information, de formation et d'assistance.

Les tableaux de ces deux documents sont reproduits ci-dessous pour chacune de ces trois catégories.

**Collecte de la taxe auprès des redevables abonnés -
Répartition des responsabilités**

Responsabilités du prestataire	Responsabilités de l'État
<ul style="list-style-type: none"> • Financement, conception, réalisation, maintenance, entretien et exploitation du dispositif de collecte des taxes • Mise à disposition des équipements embarqués homologués auprès des redevables, via les sociétés habilitées de télépéage (pour les abonnés) ou directement (pour les non abonnés) • Collecte des éléments d'assiettes des taxes, liquidation, facturation et recouvrement de la taxe auprès des sociétés habilitées de télépéage • Reversement de la totalité du montant des taxes recouvrées à l'État dans le délai imparti et garantie de paiement pour la taxe non recouvrée <p>Communication à l'État des informations nécessaires à l'exercice de son contrôle (identité des redevables, données d'assiette des taxes...)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Définition du réseau routier taxé et son découpage en sections • Fixation du taux kilométrique et des paramètres qui sont pris en compte pour la modulation de ce taux • Rémunération et contrôle du prestataire pour l'exercice de ses missions contractuelles

Répartition des tâches entre le prestataire et les sociétés habilitées de télépéage

Principales responsabilités du prestataire	Principales responsabilités des sociétés habilitées de télépéage
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en service et exploitation du dispositif de collecte des taxes • Mise à la disposition des sociétés habilitées de télépéage d'équipements embarqués homologués, quand celles-ci ne disposent pas de leur propre équipement embarqué homologué • Collecte des éléments d'assiette des redevables abonnés, calcul de leur taxe et facturation de la taxe aux sociétés habilitées de télépéage avec lesquelles les abonnés ont contracté • Rémunération des sociétés habilitées de télépéage 	<ul style="list-style-type: none"> • Passation de contrats d'abonnements avec les redevables qui en font la demande • Saisie et enregistrement des données de ces redevables, y compris vérification et mise à jour des données • Distribution des équipements embarqués et leur montage, le cas échéant, dans des ateliers spécialisés • Facturation de la taxe aux abonnés, encaissement et recouvrement des sommes dues

Principales responsabilités du prestataire	Principales responsabilités des sociétés habilitées de télépéage
<ul style="list-style-type: none"> • Communication à l'État des informations nécessaires à l'exercice de son contrôle (identité des redevables, données d'assiette de la taxe...) • Toutes adaptations du dispositif pour assurer l'interopérabilité du système de collecte des taxes avec le système européen de télépéage 	<ul style="list-style-type: none"> • Reversement de la taxe facturée et garantie de paiement pour les transactions valides • Communication au prestataire des informations relatives à l'identité des redevables

Collecte de la taxe auprès des redevables non abonnés - Répartition des responsabilités

Principales responsabilités du prestataire	Principales responsabilités de l'État
<ul style="list-style-type: none"> • Financement, conception, réalisation, maintenance, entretien et exploitation du dispositif de collecte des taxes des non abonnés, y compris le réseau de distribution • Personnalisation et mise à disposition des équipements embarqués • Information du redevable sur son compte et notamment son solde du pré-paiement (avant qu'il soit en infraction) • Collecte des éléments d'assiette des taxes, liquidation, facturation et recouvrement amiable des taxes auprès des redevables non abonnés (débit de l'acompte) • Reversement à l'État de la totalité du montant des taxes recouvrées dans le délai imparti et garantie de paiement à l'État pour la taxe non recouvrée • Communication à l'État des informations nécessaires à l'exercice de son contrôle (identité des redevables, données d'assiette des taxes...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition du réseau routier taxé et son découpage en sections de tarification avec localisation fonctionnelle des points de tarification • Fixation du taux kilométrique et des paramètres qui sont pris en compte pour la modulation du taux kilométrique • Validation des dispositions concernant le réseau de distribution • Rémunération et contrôle du prestataire pour l'exercice de ses missions contractuelles

Contrôle automatique - Répartition des responsabilités

Principales responsabilités du prestataire	Principales responsabilités de l'État
<ul style="list-style-type: none"> Assurer toutes les procédures nécessaires aux implantations sur sites (par ex. permis de construire) Financement, conception, réalisation, exploitation et maintenance des stations fixes et déplaçables Détection (automatique) des manquements, vérification, identification et constatation Transmission des éléments de preuves d'infractions à l'État Notification de la taxe éludée, recouvrement, relance et reversement à l'État des sommes collectées Fourniture, maintenance et renouvellement des dispositifs et des connexions au système central Notification de la taxe non recouvrée à l'État 	<ul style="list-style-type: none"> Localisation fonctionnelle des stations fixes de contrôle automatique et stratégie d'utilisation des stations déplaçables Décision d'appliquer une amende, fixation du montant, notification et recouvrement Recouvrement forcé en cas de non-paiement de la taxe éludée après notification du prestataire Information du prestataire quant aux situations régularisées par les redevables (pour la mise à jour des listes de manquements) Rémunération et contrôle du prestataire pour l'exercice de ses missions contractuelles

Services de formation, d'information et d'assistance - Répartition des responsabilités

Responsabilités du prestataire	Tâches des SHT sous la responsabilité du prestataire	Responsabilités de l'État
<ul style="list-style-type: none"> Responsabilité éditoriale de la communication officielle auprès des redevables non abonnés 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilité éditoriale de la communication officielle auprès de leurs abonnés 	<ul style="list-style-type: none"> Définition de l'information officielle destinée aux redevables (notamment, définition du réseau taxable, des taux de tarification, du principe de fixation des amendes et des conditions de leur règlement, des conséquences du déclenchement du recouvrement forcé)

Responsabilités du prestataire	Tâches des SHT sous la responsabilité du prestataire	Responsabilités de l'État
<ul style="list-style-type: none"> • Services d'information multilingue et relais de la communication officielle auprès des redevables non abonnés (site Internet et imprimés, calculateur) • Services d'assistance multilingue aux redevables non abonnés (site Internet avec accès personnel sécurisé pour les non abonnés ayant un compte actif, et centre d'appel ayant accès à une partie de la base de données) • Services de formation et d'assistance aux agents de l'État pour assurer leur compréhension des systèmes et sous-systèmes • Mise à la disposition des agents de l'État, de toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches relatives à la TPL 	<ul style="list-style-type: none"> • Services d'information multilingue et relais de la communication officielle auprès des redevables abonnés (site Internet et imprimés) • Services d'assistance multilingue aux redevables abonnés (site Internet avec accès personnel sécurisé pour les abonnés, et centre d'appel) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rémunération et contrôle du prestataire pour l'exercice de ses missions contractuelles

La lecture de ces documents montre que les responsabilités transférées à Écomouv' sont nombreuses et parfois complexes. En contrepartie, la colonne de droite (« *responsabilités de l'État* ») mentionne systématiquement « *rémunération et contrôle du prestataire pour l'ensemble de ses missions contractuelles* ».

Pour Écomouv', le risque est d'abord industriel, lié notamment au risque d'obsolescence de la technologie utilisée. Par ailleurs, Écomouv' doit veiller à limiter ses dépenses de maintenance. C'est pourquoi, face à ce type de risque, le prestataire privé demande une rémunération importante qui lui permette d'y faire face.

Pour l'État, en revanche, le principal risque est d'ordre sociétal, comme on a pu le constater avec la révolte des bonnets rouges.

(2) Le risque financier

Il convient de s'interroger sur l'adéquation de la rémunération du prestataire par rapport aux risques qu'il prend et qui lui sont transférés par la puissance publique.

À cet égard, il faut tout d'abord relever que, dans ce projet, le niveau de sécurité était considéré comme élevé tant par les banques que par Écomouv', à tel point que la garantie de l'État sur l'emprunt bancaire, proposée dans le cadre du plan de relance de 2009, n'a finalement pas été demandée par Écomouv'. Cette affirmation est également étayée par l'attitude des banques comme par leurs correspondances vers l'État depuis l'annonce de la suspension de la mise en œuvre de l'écotaxe. Il convient enfin de remarquer qu'elles n'ont exercé qu'un contrôle très modeste des étapes techniques de la mise en œuvre du dispositif, ayant confié ce contrôle à un prestataire dont les rapports de vérification - au vu des éléments fournis à votre rapporteur - sont très succincts. Ainsi, l'analyse du rapport de VSR, crucial pour le prononcé de la mise à disposition du dispositif auprès de l'État, ne ferait l'objet que d'un bref échange de mails de moins d'une page entre ce prestataire et les organismes financiers impliqués.

Le risque financier assumé par Écomouv' est celui du versement de la recette d'écotaxe facturée et non pas de celle effectivement recouvrée. Encore faut-il souligner que ce risque est lui-même reporté sur les SHT qui gèrent l'essentiel des redevables, dits « redevables abonnés ». De même, les redevables « non abonnés », gérés en direct par Écomouv', doivent remplir un compte prépayé avant d'emprunter le réseau taxable. Dans ces conditions, le risque financier apparaît minime.

En fait, le principal véritable risque pris par Écomouv' (hormis le risque industriel sur lequel il s'est engagé) est celui pourtant considéré comme quasi-inexistant par le prestataire comme par les banques, à savoir la remise en cause par l'État de l'écotaxe et du contrat.

Le contrat prévoit néanmoins la gestion de ce risque¹.

Au total, les risques financiers sont pris par les acteurs du dispositif autres qu'Écomouv', sauf celui de la fraude active. La construction du dispositif est telle que ce risque financier est minime quant aux sommes éventuellement en jeu. D'ailleurs, c'est l'État qui paie cette minimisation du risque de fraude par les exigences exprimées dans les critères de performance.

C'est donc bien l'État qui paie en grande partie la réduction du risque financier pris par Écomouv' tandis que les autres partenaires supportent l'essentiel des autres risques.

¹ Cf. *infra*.

Au total, le dispositif retenu pour percevoir l'écotaxe, résultant d'une volonté politique exprimée très tôt de recourir à un partenariat public-privé, mis en œuvre par l'administration, apparaît donc comme complexe tant au plan juridique qu'au plan technique. Ce système était pourtant apparu de nature à engendrer une activité économique significative et suscitant l'intérêt de plusieurs régions.

5. Un dispositif porteur d'espoir dans une région sinistrée

a) Un dispositif qui s'inscrit dans le cadre du contrat de redynamisation

Le territoire de Metz Métropole a été particulièrement touché par les conséquences, lourdes dans ce territoire, de la crise économique, phénomène aggravé par les restructurations entreprises par le ministère de la défense. La signature, en juillet 2010, du contrat de redynamisation concernant plus particulièrement le devenir de la base aérienne 128 (BA 128) a donc été accueillie localement avec une vive satisfaction.

Au-delà des emplois publics promis par le biais de délocalisations, dans un contexte peu porteur cependant puisque les effets de la RGPP battaient alors leur plein, il était indispensable que l'État accompagne et aide à l'implantation d'entreprises privées créatrices d'emplois et de richesses.

Ainsi, la création et l'installation à Metz du service de la taxe poids lourds de la douane, accompagnées du recrutement ou de la mutation de 120 fonctionnaires supplémentaires dans l'immédiat, a été rapidement décidée et annoncée. Les travaux nécessaires ont été tout aussi rapidement entrepris.

L'État a obtenu une confirmation du choix d'Écomouv' pour Metz Métropole et le site de la BA 128 lors de la réunion de revue de projet du 25 janvier 2012 (la réunion du comité exécutif d'Écomouv', décideur officiel, ayant lieu le lendemain).

Des dossiers de demande d'aides publiques avaient bien évidemment été adressés aux autorités respectives, et les réponses faites ont très probablement pesé dans la décision d'Écomouv', au-delà d'autres considérations tenant à la localisation du centre des douanes affecté à ce dossier. L'implication des politiques, locaux et nationaux, est à saluer sur ce point, la création d'un certain nombre d'emplois de haut niveau technique étant très attendue par toutes les personnes en situation de précarité du fait des fermetures intervenues dans cette région.

Ainsi, le montant prévisionnel des embauches d'Écomouv' s'élevait à 200 emplois¹, avec une montée en charge progressive en fonction du calendrier prévisionnel de la mise en place de l'écotaxe, et sans doute une période (initialement prévue entre l'automne 2013 et le début de l'année 2014) d'emploi en CDD pour plusieurs dizaines d'autres personnes (fin des opérations d'enregistrement avant que le dispositif entre en « vitesse de croisière »). Dans ce cadre, outre une demande de rescrits fiscal et social (dont votre rapporteur, à ce jour, ne sait pas s'ils ont finalement été accordés ou pas, les services fiscaux précisant à Écomouv', à la fin du mois de mars 2012, qu'il leur manquait toujours des éléments pour instruire définitivement ce dossier) qui a été présentée, Écomouv' a obtenu une subvention de 31 600 euros dans le cadre du dispositif FRED (400 euros par CDI créé, à partir du 3 juin 2013, pour un total de 79 personnes, et en compensation des travaux d'autonomisation des bâtiments de la BA 128 exécutés par Écomouv'). Un élément qui a sans doute été déterminant pour Écomouv' en matière d'aide à l'installation était une convention d'aide au recrutement signée avec Pôle Emploi (proposée aussi par Reims). En effet, le profil des salariés qu'Écomouv' souhaitait recruter était particulier (nécessité d'être au moins trilingues, et formés à des missions nombreuses et variées allant de l'enregistrement des redevables au traitement de demandes en restitution, et enfin obtenir un agrément délivré par les douanes). Le dispositif mis en place par Pôle Emploi pour remplir cette mission a été chiffré par l'agence, le 31 janvier 2013, à 722 268 euros, hors rémunération des candidats et frais, répartis entre la Région Lorraine, l'AGEFOS-PME et l'État. L'aide ainsi apportée à Écomouv' a non seulement été financière, mais aussi logistique et opérationnelle dans un contexte tendu pour la société Écomouv', qui faisait face à son installation physique dans les locaux de la BA 128 et aux premières mises au point du dispositif.

Votre commission d'enquête relève que l'ensemble de ces aides à l'installation respecte le droit commun applicable en la matière. Elles ne paraissent pas excessives au regard du nombre d'emplois effectivement créés par Écomouv' en région Lorraine.

b) Les premières difficultés

(1) Un processus de recrutement très long pour des candidats nombreux

Dès le mois de mai 2012, Écomouv' annonçait, en réunion de revue de projet, avoir entamé le processus de recrutement avec Pôle Emploi, pour 200 personnes à ce moment-là. Pôle Emploi affirme pour sa part avoir reçu près de 5 000 candidatures, pour lesquelles une quarantaine de réunions d'information (présentation de l'entreprise, des postes, des conditions de travail et du process de recrutement) ont été organisées. 102 sessions de

¹ Source : lettre du 11 janvier 2012 envoyée par Écomouv' au préfet de Lorraine et au président de Metz Métropole.

« méthode de recrutement par simulation » et 582 évaluations de niveau de maîtrise des langues ont été nécessaires.

Au tout début du mois de juillet 2012, Pôle Emploi annonce avoir évalué 130 candidats, dont la moitié a réussi les tests (réunion de revue de projet du 2 juillet 2013). Lors de la réunion de revue de projet du 30 juillet 2013, Écomouv' annonce cependant « rencontrer des difficultés pour le recrutement du personnel du centre de Metz. L'identification des ressources possédant les niveaux de compétences linguistiques et métiers requis est plus complexe que prévu. Sur l'objectif de 100 personnes recrutées, 57 personnes sont aujourd'hui éligibles à l'embauche, ce qui représente 10 % des personnes vues pour les premières étapes de recrutement. Écomouv' demande à l'État de lui indiquer les règles de pré-agrément pour le personnel du centre de Metz (...). Les formations du personnel vont par ailleurs débiter afin qu'il soit opérationnel en janvier. L'objectif est ensuite d'avoir 100 personnes recrutées et formées début avril [2013] ». L'État, de son côté, à cette même réunion, « rappelle à Écomouv' qu'ils doivent discuter des formations que l'État devra assumer pour le personnel du centre de Metz ».

Cependant, Pôle Emploi fait état des premiers reports de recrutement, qui ont concerné un groupe de 14 personnes. Celles-ci, ayant démarré une formation le 2 novembre 2012, devaient l'achever le 11 février 2013 et être embauchées dans la quinzaine qui suivait. Écomouv' n'ayant pas pu assurer l'immersion sur site comme prévu au cours de la dernière partie de la formation, et ne pouvant donc embaucher ce groupe comme convenu, le contenu de la formation a dû être modifié, et Pôle Emploi a dû financer un nouveau dispositif de quatre semaines pour éviter à ces candidats des situations douloureuses, voire ingérables, et pallier les modifications de calendrier d'Écomouv'. Un autre groupe de 97 candidats, qui devait entamer une formation le 7 janvier 2013 et être embauché de façon échelonnée entre avril et mai 2013, était dans l'attente d'un nouveau calendrier le 31 janvier 2013, de même que deux autres groupes de 60 et 90 candidats, plus en amont dans le processus de recrutement, qui n'avaient plus aucune visibilité quant à leurs perspectives d'embauche.

Ce type de situation a été confirmé par des témoignages recueillis lors de l'enquête menée par votre commission, tant pour ce qui concerne les calendriers, très mouvants, que les conditions de rémunérations. Les personnes entendues sur ce sujet ont exprimé à la fois une souffrance et une incompréhension face à ce qui était ressenti comme une absence de respect comme de reconnaissance de leur investissement pour retrouver un emploi, dans des conditions parfois de grande précarité. Leur déception était à la hauteur des espoirs suscités par les perspectives de retrouver emploi, stabilité et dignité.

Pôle Emploi rencontre de grandes difficultés pour gérer ces reports successifs, respecter les cahiers des charges d'Écomouv' mais aussi des financeurs, et organiser des formations dans ce contexte instable. Pôle Emploi souligne aussi les conséquences négatives pour les candidats de cette

situation. Pour certains, engagés dans le processus de recrutement depuis un an, Pôle Emploi note un « épuisement », le « désespoir », les difficultés financières liées tant à l'organisation nécessaire pour participer au recrutement (garde d'enfant...) qu'aux problèmes de fins de droits (chômage, congé parental...). Face à ce constat, le 31 janvier 2013, Pôle Emploi fait une nouvelle proposition à Écomouv', en recalant à la fois les dates et le nombre de recrutements à réaliser sur l'année 2013. Mais il est alors précisé qu'il est primordial de pouvoir respecter ce nouveau calendrier.

(2) L'évolution en 2013

On ne retrouve plus trace dans les comptes rendus des réunions de revue de projet des recrutements en cours ou effectués, et, au vu des témoignages recueillis par votre commission, on peut supposer qu'ils se sont échelonnés sur un calendrier retardé par rapport aux engagements initiaux mais peu ou prou conforme aux derniers recalages de début 2013 entre Pôle Emploi et Écomouv'.

En effet, les réunions de revue de projet font état très régulièrement des retards accumulés par Écomouv', mais constatent néanmoins (revue de projet du 27 février 2013) que « le point positif est que l'État ne doute pas de la capacité d'Écomouv' à livrer une version opérationnelle du dispositif, le point négatif est que l'échéance du 20 juillet 2013 n'est pas crédible « techniquement » parlant et que de fait le calendrier actuel doit être revu ».

D'après Écomouv', au 13 décembre 2013, le centre d'exploitation de Metz compte 161 collaborateurs dont 110 téléconseillers et responsables d'équipe, 6 salariés en charge de la correspondance aux redevables, 32 personnes travaillant au centre de traitement des anomalies, 6 sur le plan d'engagement et 7 au support et à l'encadrement du centre d'exploitation.

Pour l'URSSAF, les derniers chiffres qui ont été communiqués à votre rapporteur font état de 126 salariés au 20 juillet 2013, 182 au 1^{er} octobre 2013 et 153 au 1^{er} janvier 2014 : compte tenu des dates légèrement différentes de ces déclarations, elles sont cohérentes et on peut estimer qu'aujourd'hui environ 160 personnes sont directement concernées par l'avenir de la société Écomouv' à Metz.

c) La situation aujourd'hui

La situation d'Écomouv' ne doit pas conduire à oublier les 120 fonctionnaires des douanes, travaillant à Metz dans le cadre de la mise en place de l'écotaxe. D'après les informations obtenues par votre commission ces personnes sont en charge de missions en rapport avec leurs qualifications et compétences jusqu'à aujourd'hui, mais il est important de conserver leur présence en mémoire pour les décisions à venir.

Pour en avoir reçu leurs représentants, votre commission a aussi été très sensibilisée à la situation des personnes qui se sont elles-mêmes désignées comme « *les oubliés de l'écotaxe* »¹. En effet, ces 45 personnes, après être rentrées dans un processus de recrutement qui a été, comme décrit *supra*, long et difficile, qui a nécessité un fort investissement de leur part et des sacrifices, se retrouvent, sans que ce soit de leur fait, dans une impasse et dans un épuisement à la fois physique, moral et matériel que les pouvoirs publics doivent prendre en considération. La décision de suspension a pour elles des retombées qui pourraient se révéler rapidement catastrophiques.

Malgré tous les efforts de la région comme de Pôle Emploi pour leur venir en aide, il reste que la mise en œuvre de mesures dérogatoires du fait de cette situation exceptionnelle est sans doute nécessaire pour leur permettre, quoi qu'il adienne du dispositif de l'écotaxe, de bénéficier de droits qu'elles ont à ce jour épuisés et de mesures de soutien.

Lors des réunions de revue de projet des 7 novembre et 13 décembre 2013, la situation des personnes employées par Écomouv' a été évoquée et des pistes ou solutions permettant de limiter les effets néfastes pour elles dans l'attente des décisions ont été avancées. **Mais, en effet, rien n'a été dit concernant les personnes qui auraient dû être embauchées dans les semaines écoulées : votre commission souhaite vivement attirer l'attention du Gouvernement sur ce point précis.**

III. LES CHOIX FAITS AMÈNENT À DE NOMBREUSES INTERROGATIONS ET DES INCERTITUDES MAJEURES SUBSISTENT (2011/2013)

A. DES QUESTIONS AUX RÉPONSES PARFOIS INSATISFAISANTES

1. Des choix techniques pas toujours convaincants

Le constat de l'augmentation des coûts a amené à une révision tardive de certaines exigences de l'État. Il n'a jamais amené à interrogation sur la pertinence de certaines options majeures. Ainsi en est-il des **portiques**, fort coûteux (de 600 000 à 1 million d'euros), qui ont cristallisé le mécontentement populaire, alors qu'ils ne sont en rien indispensables au fonctionnement d'un dispositif fondé sur une géolocalisation satellitaire. Il eut sans doute été opportun de revoir à la baisse les objectifs de contrôle, privilégiant des moyens humains et l'utilisation de dispositifs embarqués.

¹ Cf. courrier en annexe.

De même, le **maillage des points de distribution des équipements embarqués** peut poser question. Le contrat signé avec Écomouv' impose en effet le déploiement de 420 points de distribution dans la phase initiale d'exploitation, puis 330 au minimum, l'ensemble d'entre eux devant être disponibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Le réseau de points de distribution des équipements embarqués

Le contrat stipule que :

- certaines prestations, dites de catégorie 1, doivent pouvoir être accessibles sans que le transporteur ait à effectuer un détour de plus de 20 minutes par rapport à son trajet, sans supplément de péage : il s'agit par exemple de la réalisation des formalités nécessaires à la mise à disposition des équipements embarqués et de l'encaissement de la caution correspondante, de la possibilité de se mettre en règle en cas de problème technique (panne, vol ou dysfonctionnement de l'équipement embarqué) ;

- certaines prestations, dites de catégorie 2, doivent pouvoir être accessibles sans que le transporteur ait à effectuer un détour de plus de 30 minutes par rapport à son trajet, sans supplément de péage : il s'agit de la communication de l'avis de paiement, de la restitution du solde de l'avance après clôture du compte, du retour de l'équipement embarqué et de la restitution de la caution, de la visualisation du compte du redevable...

L'objectif de performance associé à ces exigences a été fixé à 80 % pour les prestations de catégorie 1 et 90 % pour les prestations de catégorie 2. Ainsi, Écomouv' doit s'assurer que l'accès à une prestation de catégorie 1 soit effectivement possible dans un délai de 20 minutes dans au moins 80 % des cas. À défaut, il peut se voir infliger des pénalités.

De telles normes ont été justifiées par l'équipe de projet au cours des auditions par les exigences européennes. Mme Anny Corail, chef de la mission taxe poids lourds à la DGDDI, a notamment indiqué que « *le droit communautaire interdit [...] les détours de plus de trente minutes par rapport au trajet. Il faut des points de régularisation nombreux pour les camionneurs* ». Elles n'auraient donc pas été suffisamment anticipées au départ, puisque l'évaluation préalable ne mentionnait que 220 points de distribution, chiffre porté à 300 en janvier 2010, au moment de l'élaboration des propositions initiales remises aux candidats.

Aucun document attestant précisément que de telles obligations en termes de disponibilité du service ont été fixées par Bruxelles n'a toutefois été présenté à votre commission d'enquête. Interrogé sur ce point, M. Matthias Ruete, directeur général de la mobilité et des transports à la Commission européenne, a indiqué que ces exigences précises ne figuraient pas en tant que telles dans les textes européens. D'après la mission de la tarification, elles ont été déterminées lors d'échanges informels avec la Commission européenne. Les comptes rendus des réunions de travail organisées avec elle évoquent ce sujet, mais de manière allusive et sans objectifs chiffrés. Ainsi, en février 2009, la Commission a attiré l'attention de

la DGITM sur « *la nécessité de garantir la non-discrimination vis-à-vis des non abonnés et des usagers occasionnels (qualité de service offert, gratuité du service de base, accès facile aux badges)* ». En mai 2010, si la Commission a reconnu qu'il était disproportionné de garantir le réseau de distribution des équipements embarqués en continu en tout point du territoire, « *l'accent a été mis sur la nécessité de faciliter le plus possible l'accès à l'équipement embarqué et sur l'opportunité d'informer largement les transporteurs étrangers* ».

Le dossier d'information remis par la France à la Commission européenne du 2 novembre 2012 témoigne néanmoins du souci qu'a eu la mission de la tarification de contenir l'augmentation du nombre de points de distribution demandée par Bruxelles. Elle y démontre en effet l'intérêt de concentrer les points de distribution à proximité du réseau taxable, au lieu de garantir le même niveau de service sur l'ensemble du territoire.

Ces contraintes ont pour objet d'assurer la disponibilité 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, du service de distribution des équipements embarqués, à la destination principale des 185 000 camions n'ayant pas l'intention ou la possibilité de conclure un contrat d'abonnement avec une SHT, sur les 850 000 camions soumis à l'écotaxe. Elles apparaissent surdimensionnées et semblent difficiles à justifier pleinement par le droit européen. Elles s'expliquent peut-être par la volonté qu'a eue l'État d'encadrer à l'extrême la délégation d'une mission régaliennne à un tiers privé, alors même que les administrations françaises ne sont pas nécessairement soumises à des contraintes aussi fortes. Ainsi, comme cela a déjà été souligné, le recours à un prestataire privé dans ce cas précis a en même temps incité les administrations à se montrer très exigeantes envers le partenaire privé et à négliger l'étude de ratios coût/efficacité, dans la mesure où le dispositif était, par construction, bénéficiaire.

De plus, si les camions français avaient été, comme leurs homologues étrangers, dispensés de l'obligation de se procurer un équipement embarqué lorsqu'ils n'empruntent pas le réseau taxable, la configuration du réseau de points de distribution aurait pu être réduite.

Ce dispositif a représenté un coût important et explique une part de la dérive constatée entre le montant prévisionnel du projet et celui prévu par le contrat signé avec Écomouv'.

On peut enfin se demander **pourquoi l'enregistrement des redevables, qu'ils soient abonnés ou non, a pris tant de retard**. Alors que l'enregistrement des redevables abonnés a été ouvert le 19 juillet 2013, et celui des redevables non abonnés le 14 octobre 2013, à peine plus de 194 000 camions s'étaient enregistrés pour obtenir des équipements embarqués à la fin du mois de janvier 2014. Parmi eux, 0,3 % étaient des redevables non abonnés. Or, la taxe devrait concerner 850 000 redevables, avec un objectif de 600 à 650 000 abonnés. D'après Écomouv', le nombre d'enregistrements a augmenté une fois que l'arrêté fixant la date de l'entrée en vigueur de la taxe au 1^{er} janvier 2014 a été publié, c'est-à-dire dès que

l'État a établi pour la première fois formellement la date de mise en service de la taxe. L'annonce de la suspension a évidemment fortement ralenti ce processus. La lecture des procès-verbaux de revues de projet ou de réunions internes rendus disponibles auprès de votre commission à la demande de votre rapporteur révèle cependant que la mise au point des dispositifs embarqués et des logiciels afférents à l'ensemble du dispositif a connu de très nombreuses modifications, corrections et retards, pas toujours clairement expliqués ou sincèrement évalués auprès de l'État dans leurs conséquences en termes de calendrier.

Certains transporteurs ou SHT ont dénoncé la redondance et la complexité des documents demandés pour cette étape.

L'enregistrement des redevables

La liste des pièces exigibles est définie par l'arrêté du 12 juillet 2013 relatif à l'enregistrement des véhicules soumis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises, pris en application de l'article 2 du décret n° 2013-559 du 26 juin 2013 relatif aux droits et obligations des redevables de la taxe sur les véhicules de transport de marchandises.

Cette liste peut paraître impressionnante. Lors de son audition devant la commission d'enquête du 18 février 2014, Mme Anny Corail a rappelé que l'ensemble des documents mentionnés n'était pas nécessairement requis de façon obligatoire, évoquant un chiffre maximal de six pièces à fournir.

Le nombre de pièces demandées varie en fonction des situations. Sont exigés pour la totalité des cas :

- le certificat d'immatriculation ;
- une déclaration du poids total roulant autorisé du tracteur, si cette mention n'est pas présente dans le certificat d'immatriculation ;
- le mandat, si la déclaration est effectuée par un mandataire et non directement par le redevable ;
- une pièce d'identité ;
- pour les coordonnées du redevable : si le redevable est une personne physique, un justificatif de domicile ; si le redevable est une personne morale : le numéro d'identification de la personne morale (SIRET, EORI...) attesté par tout document administratif portant ce numéro¹ ainsi que, pour les coordonnées du représentant légal, l'extrait K *bis* datant de moins de trois mois ou tout autre document justifiant de la qualité de représentant légal ;
- un document attestant de la qualité du redevable (propriétaire, locataire ou utilisateur) : certificat d'immatriculation, justificatif de location ou de l'utilisation du véhicule.

¹ En cas d'absence de numéro, une déclaration sur l'honneur du redevable de l'absence de numéro.

Ces demandes ne sont pas redondantes. Le certificat d'immatriculation du véhicule ne comporte que le nom du propriétaire du véhicule, qui n'est pas nécessairement le redevable de la taxe. Il peut s'agir, par exemple, d'une banque ou d'une société commerciale sans lien direct avec l'utilisation du camion. C'est la raison pour laquelle l'administration des douanes a exigé en complément un document attestant des coordonnées du redevable. Elles lui sont nécessaires pour la notification des manquements aux redevables concernés, mission qui n'a pu être confiée aux SHT en raison de son caractère régalien.

Sont en outre demandés, de façon facultative, mais fortement incitative de par les effets induits en cas d'absence :

- pour attester de la classe EURO du véhicule : le certificat de conformité, le CEMT ou l'attestation conducteur, si aucune mention en ce sens ne figure au certificat d'immatriculation ; à défaut, le barème de la classe EURO la plus défavorable est appliqué ;

- pour attester du nombre d'essieux du véhicule : un certificat de conformité, à défaut duquel le nombre d'essieux n'est pas enregistré. L'arrêté précise toutefois que dans tous les cas, la liquidation est réalisée sur la base du nombre d'essieux paramétré dans l'équipement embarqué par le redevable.

Il est vraisemblable que le manque de pédagogie ayant accompagné la publication de cette liste ait expliqué une part des difficultés relevées par les transporteurs et les SHT. Un « *phénomène d'apprentissage* » a permis d'y remédier en partie. Un mois après l'ouverture de l'enregistrement des redevables abonnés le 19 juillet 2013, le compte rendu de la revue de projet destinée à apprécier l'avancement de la mise en œuvre du dispositif indique en effet qu'« *Écomouv' remonte une pression constante des SHT qui souhaitent que le retard soit limité pour des raisons organisationnelles et économiques et évoquent la lourdeur de la procédure d'enregistrement. L'État constate toutefois que les raisons principales de rejets sont l'erreur de saisie (42 %) les justificatifs manquants (24 %) et les données non justifiées (19 %) qui sont de la responsabilité entière des SHT* ».

Des divergences d'interprétation sur la liste des pièces à fournir et la façon de renseigner les différentes informations ont aussi expliqué une part de ces problèmes. Des réunions organisées entre l'État, Écomouv' et les SHT ont mis en évidence trois types de difficultés concernant l'enregistrement des redevables : une communication insuffisante sur la date de la mise en service de la taxe, un nombre de dossiers complets faible et une qualité globale des documents empêchant un traitement efficace par numérisation automatisée, une procédure d'enregistrement relativement complexe.

Le compte rendu de la revue de projet du 9 octobre 2013 indique que ces réunions « *ont permis de lever des contraintes qui n'auraient pas eu lieu d'être (cohérence des données d'adresse sur toutes les pièces justificatives non nécessaire, mandat apparent possible, etc.)* ».

Pratiquement à chaque réunion, les comptes rendus mentionnent des demandes réitérées de la part de l'État de certitudes sur l'état de la procédure d'enregistrement afin de pouvoir communiquer sur la date de

mise en service de la taxe. Ainsi, lors de la réunion de revue de projet du 30 août 2013, sur interrogation d'Écomouv' à propos des retards inévitables et de la communication nécessaire, l'État répondait qu'il ne peut pas indiquer un retard sans évoquer les difficultés rencontrées durant la vérification du dispositif. De fait, les versions de logiciels testées pour les équipements embarqués ont subi de nombreuses modifications (la livraison de la version dite « finale », BL 6.77.6, est annoncée par Écomouv' pour le 28 octobre 2013 lors de la réunion du 9 octobre 2013), ce qui inquiétait tant l'État que les SHT pour tout ce qui concernait la validité des opérations d'enregistrement des abonnés et non abonnés.

Pour autant, les douanes concluent, le 25 novembre 2013, après la seule visite inopinée faite le 30 septembre dans les locaux d'Écomouv', à une maîtrise satisfaisante des règles d'enregistrement par les téléopérateurs. Quelques remarques mineures, susceptibles d'améliorer quelque peu le taux de rejet jugé encore important, ont été signifiées à Écomouv'. Les opérations d'enregistrement (RA et RNA) étaient alors ré-ouvertes par l'État lors de la réunion de projet du 7 novembre 2013, date à laquelle Écomouv' annonce un peu plus de 120 000 redevables abonnés.

2. Un PPP difficile à évaluer

Si la complexité technique est réelle, ce constat autorisait seulement de recourir à un contrat de partenariat. Malgré cette complexité, le contrat de partenariat ne s'imposait pas pour autant.

Les recommandations insistantes de la Mappp concernant le caractère critique du respect de la date de mise en service complet du dispositif, comme de la nécessité pour les directions concernées de se doter, dès le début du dialogue compétitif, et jusqu'à la mise en œuvre du projet des compétences et conseils nécessaires dans le cadre d'une opération « *originale et complexe, pour laquelle il n'existe pas de précédent auquel on puisse valablement se référer* », n'ont eu que peu d'échos. Il faut par ailleurs rappeler que le 13 octobre 2011, la Mappp maintenait son avis favorable, mais émettait ou renouvelait un certain nombre de réserves. Elles ont fait l'objet d'échanges, retracés dans un compte rendu dont votre rapporteur a obtenu communication, sur lequel ne figurent ni les participants ni les destinataires. Ce document sans références, transmis par la DGITM, fait état de remarques de la Mappp et mentionne la date du 14 octobre 2011. Il s'agit donc vraisemblablement d'un compte rendu informel de la réunion évoquée devant votre commission, qui a fait suite aux remarques de la Mappp, dont l'avis avait été sollicité dans des délais très brefs en octobre 2011.

Certains points soulevés par la Mappp ont été suffisamment éclaircis pour lever les réserves initiales. Cependant, les conditions d'un éventuel refinancement, qui avaient, dès 2009, été jugées déséquilibrées en faveur du prestataire privé, ont à nouveau été évoquées. La Mappp

maintenait son analyse, mais avait pris acte du fait qu'à ce stade de la procédure (octobre 2011), revenir sur ce point pouvait remettre en cause l'ensemble du dialogue compétitif, donc tout le projet. Le risque apparaissant minime de voir ces circonstances se produire a conduit la Mappp à accepter ce point.

Votre rapporteur a également eu connaissance d'**observations** formulées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), membre de la commission consultative.

La première remarque était que l'une des sociétés conseils du ministère des Transports avait été également, dans le passé, le conseil d'Autostrade per l'Italia, ce qui soulevait une interrogation en termes de risques de conflit de compétence. De fait, ce fut un des moyens soulevés par Sanef dans son recours devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. La seconde remarque était que le cahier des charges techniques avait été modifié lors du dialogue compétitif, sans qu'il soit certain que tous les candidats en aient été informés au même moment.

Ces observations, restées sans réponse en séance, n'ont pas été prises en compte ni retranscrites dans les procès-verbaux de réunion de cette commission, dont la DGCCRF n'a du reste pas été destinataire. La présence de son représentant, Mme Leïla Benalia, inspectrice principale de la DGCCRF, arrivée avec un léger retard selon le directeur général (qui n'était pas elle-même présente), n'est pas mentionnée sur le procès-verbal de réunion de la commission consultative du 13 décembre 2010. Toutefois M. Roland Peylet, président de la commission consultative, a confirmé dans son audition que la DGCCRF n'avait pas participé aux deux dernières réunions de la commission consultative, « *sans motif particulier* ».

a) Une évaluation préalable confirmant la complexité du dispositif

On rappellera que tout projet faisant l'objet d'un contrat de partenariat doit s'accompagner, conformément à l'article 2 de l'ordonnance précitée du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, de la rédaction d'une **évaluation préalable**, par la personne publique ou par ses conseils en amont du projet. Toute évaluation préalable doit justifier la présence de l'un, au moins, des critères autorisant le recours à un contrat de partenariat. Plus généralement, elle poursuit deux objectifs :

- d'une part, démontrer que la personne publique « *n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence* » ;

- d'autre part, exposer avec précision « *les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de*

partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat ».

Toute évaluation préalable est composée de deux parties principales : d'une part, une analyse juridique des types de contrats envisageables pour réaliser ledit projet - généralement, contrat de partenariat et contrat en « loi MOP¹ » - ; d'autre part, une analyse économique de l'efficacité de la réalisation du projet en contrat de partenariat.

Il convient de préciser que l'évaluation préalable n'a pas vocation à justifier l'opportunité du projet décidé par la personne publique, celle-ci étant considérée comme acquise et définitive.

Dans le cadre de l'écotaxe, l'évaluation préalable a été pilotée, en décembre 2008, par la mission interministérielle pour la tarification routière, créée en 2007 au sein de la direction générale des routes, en partenariat avec la DGDDI, et rédigée par les conseils juridiques de l'État qui les ont accompagnés pendant toute la procédure jusqu'à la signature du contrat.

Les hypothèses pour le chiffrage des coûts du projet ont été fournies par les conseils techniques. En revanche, les principales hypothèses de volumétrie ont été fixées par les services de l'État : taille du réseau taxable, points de tarification, portiques de contrôle automatique, points de service pour le réseau de distribution. L'évaluation préalable a été rédigée sur la base des premières réflexions issues de la taxe expérimentale en Alsace, en parallèle des travaux de définition des exigences techniques ou réglementaires du dispositif dans le cadre d'ateliers thématiques.

Les administrations d'État ont comparé le contrat de partenariat avec un contrat global traditionnel en « loi MOP », afin d'éviter les difficultés présentées par toute solution d'allotissement.

Sur ces bases, l'évaluation préalable, rédigée en décembre 2008, a relevé la **complexité** technique et juridique inhérente au projet d'écotaxe ce qui justifiait, au regard de l'ordonnance du 17 juin 2004, le recours à un contrat de partenariat : *« Le recours au contrat de partenariat est justifié au cas présent tant par la complexité technique du projet que par sa complexité juridique et financière »*, à tous les stades du projet (conception et réalisation, maintenance, entretien et exploitation). La complexité technique et fonctionnelle du projet est liée à la nature et à l'envergure du dispositif et à l'hétérogénéité du réseau taxé pour lequel l'État ne dispose pas de réelle base de comparaison. Par ailleurs, il est précisé que *« le déploiement du dispositif de perception et de contrôle devra[it] intervenir dans des conditions gênant le moins possible la circulation et la vie économique et sociale des zones concernées et dans un délai très bref sur l'ensemble du territoire »*. L'évaluation préalable pointe également la complexité juridique et financière, en particulier sur les

¹ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée, dite « loi MOP ».

questions de responsabilités relatives aux risques de conception, de réalisation et d'exploitation.

b) Une reconnaissance de la complexité par la mission d'appui aux partenariats public-privé

Cette évaluation a ensuite été soumise à l'avis de la Mappp, conformément à l'ordonnance précitée du 17 juin 2004.

La mission d'appui aux partenariats public-privé

Organisme expert prévu par l'ordonnance du 17 juin 2004 et mise en place le 27 mai 2005 auprès du ministère de l'économie et des finances avant de devenir un service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor, la mission d'appui aux Mappp est obligatoirement saisie sur tous les projets de contrat de partenariat émanant de l'État, de ses établissements publics et des établissements publics hospitaliers, à deux étapes de la procédure :

- avant l'engagement de la procédure d'attribution : avant de lancer un avis d'appel public à la concurrence, la Mappp valide, au regard des recommandations qu'elle a fixées, le principe du recours à un PPP au vu de l'évaluation préalable qui émane du porteur public du projet, non de la Mappp;

- après l'engagement de la procédure d'attribution : elle intervient à l'issue de la procédure d'attribution pour vérifier que l'offre finale est bien en adéquation avec ce qui était attendu et conforme aux recommandations, de même qu'elle protège la personne publique, selon la Mappp.

Le ministre de l'économie autorise la signature du contrat en s'appuyant sur l'avis de la Mappp.

Elle est saisie, à titre facultatif, par les collectivités territoriales sur leur projet.

L'avis de la Mappp rendu sur l'évaluation préalable ne lie pas la personne publique et n'entraîne aucun effet sur la suite de la procédure, notamment sur le contenu de l'avis d'appel public à la concurrence ou du dialogue compétitif.

Par ailleurs, elle élabore la méthodologie de l'évaluation préalable, qui est le prérequis imposé par le législateur pour que le contrat de partenariat soit identifié comme la meilleure solution entre les différents modes de contractualisation. Elle a également un rôle d'accompagnement des administrations lors de l'attribution et de la finalisation des contrats, en rédigeant des clausiers-types et des préconisations relatives aux dispositions contractuelles.

Enfin, elle assure le suivi statistique des PPP et la capitalisation des expériences.

La Mappp n'a pas vocation à se prononcer sur l'opportunité du projet ; son avis se borne à vérifier que les conditions justifiant le recours à un contrat de partenariat sont réunies et répondent aux dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004. La Mappp est également chargée d'apprécier le respect de la méthodologie d'évaluation et d'argumentation, ainsi que la correcte appréciation des risques en termes de délais, de coûts, de performance, liés au contrat de partenariat, en comparaison avec les autres formules de marché public.

Par un **avis du 12 février 2009**, la Mappp a validé le choix du recours à un contrat de partenariat sur le critère de la **complexité technique et fonctionnelle**, caractérisée aux différents stades de ce projet en raison de son caractère inédit et innovant. Elle a estimé que « *le projet envisagé présent[ait] bien des éléments réels de complexité technique, que fait ressortir l'évaluation préalable. Celle-ci montre que la complexité technique et fonctionnelle apparaît aux différents stades du projet, depuis la conception jusqu'à la maintenance, l'entretien et l'exploitation, et en passant par la réalisation* ». En outre, la Mappp a conclu que « *la pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet, particulièrement évidente dans le cas présent* », et que cette formule était « *préférable au schéma "CMP" en termes de bilan global actualisé avant même toute prise en compte de l'incidence monétaire des risques mais en intégrant l'incidence des recettes plus importantes en "CP"* ».

En outre, en sus de ses aspects juridiques et techniques, la Mappp a considéré que la complexité, eu égard aux moyens d'ingénierie propres dont disposait le ministère de l'économie, paraissait établie sans contestation possible. Selon elle, l'administration des douanes **ne disposait pas des moyens humains nécessaires** pour assurer, en interne, ce type de prestations. Il a par ailleurs été considéré que l'entretien ou l'exploitation d'un système informatique ne représentaient pas le cœur de métier d'un fonctionnaire de la DGDDI ou du ministère chargé des transports.

Enfin, la Mappp a estimé que la notion de complexité permettait à la personne publique de **recourir à la procédure de dialogue compétitif** qui lui permet de ne pas fixer *ex ante* toutes les spécifications du système. Dans ce cadre, la personne publique définit ses besoins et laisse à chaque candidat le soin de développer une solution technico-économique optimisée au fur et à mesure des itérations et des échanges.

c) L'avis a minima de la mission d'appui aux partenariats public-privé

Le raisonnement développé par la Mappp dans son premier avis pour justifier le recours à un contrat de partenariat semble souffrir de certaines faiblesses.

Comme l'a reconnu M. François Bergère, directeur de la Mappp, la mission s'est limitée à des grands questionnements sur l'équilibre prévisionnel ou l'impact différentiel des différents modes de contractualisation. En raison du caractère novateur du projet de l'écotaxe, la Mappp ne disposait pas d'éléments de comparaison lui permettant d'apprécier, en l'espèce, la pertinence du recours à un contrat de partenariat.

En outre, votre commission d'enquête s'est déjà étonnée que ni les services de l'État, ni la Mappp, n'aient envisagé de dissocier les prestations d'exploitation et de gestion technique de celles de conception et de réalisation, et d'examiner si cette dissociation pouvait présenter un intérêt technique ou financier pour l'État. En effet, il aurait pu être examiné le recours à un contrat de partenariat pour les phases de conception et de

réalisation du dispositif de l'écotaxe tandis que l'exploitation aurait été assurée par la personne publique elle-même, ou confiée à une personne privée *via* une délégation de service public ou une régie intéressée. La Mappp a justifié ce choix en jugeant peu pertinent de concevoir un marché public séparant le constructeur de l'exploitant du dispositif. Pourtant, dans un contexte de soutenabilité budgétaire, il aurait pu être intéressant pour la personne publique de délimiter plus strictement le périmètre du contrat de partenariat ce qui aurait permis de réfléchir à une meilleure articulation entre les missions de l'État et celles du prestataire privé.

Par ailleurs, pour l'ensemble des contrats de partenariat qui lui sont soumis, la Mappp examine le bilan coûts-avantages de chaque projet, même si ce critère n'a pas été retenu par la personne publique pour justifier le recours à un tel contrat. Dans le cas d'espèce, la Mappp a estimé qu'un contrat de partenariat était préférable, non pas en termes de coût global, mais en termes de bilan économique global : le contrat de partenariat avait, selon elle, pour avantage principal d'accélérer les délais de livraison et partant, la perception des recettes escomptées de l'écotaxe. Il apparaît toutefois, aux yeux de votre commission d'enquête, peu pertinent de justifier le recours à un contrat de partenariat sur la base de ce critère en raison des calculs hypothétiques sur lesquels repose une évaluation préalable. En l'espèce, les conclusions financières auxquelles aboutit la Mappp dans son avis du 12 février 2009 se révèlent, *a posteriori*, peu pertinentes.

Au total, l'avis rendu par la Mappp ne constitue ni une preuve irréfutable que le choix effectué a été le bon ni que l'analyse présentée par les porteurs du projet est incontestable. La méthodologie de la Mappp est d'ailleurs mise en cause et critiquée. Ainsi que l'a relevé M. Vincent Léna, conseiller maître à la quatrième chambre de la Cour des comptes, lors de son audition, **la grille d'analyse de la Mappp surévalue en général le risque pris en charge par le secteur privé** pour justifier le recours à un contrat de partenariat.

Force est de constater que la Mappp n'a pas disposé de références empiriques précises et objectivées sur un tel projet, qui lui auraient permis de critiquer les arguments développés dans l'évaluation préalable.

Au contraire, elle s'est contentée de reprendre les arguments développés dans celle-ci sans être en réelle capacité de les mettre en perspective ni de définir des propositions permettant d'améliorer le projet envisagé. **Ces éléments auraient permis de justifier sans contestation possible le recours à un contrat de partenariat alors que ce choix a fait l'objet de critiques et de doutes quant à sa légitimité.**

d) *La question des moyens humains*

L'argument selon lequel les services des douanes ne disposaient pas de l'ingénierie suffisante pour assumer le contrôle et le recouvrement de l'écotaxe n'a pas totalement convaincu votre commission d'enquête qui estime que le secteur privé n'est pas toujours mieux armé pour assumer des compétences, habituellement exercées par la puissance publique.

En outre, **si le recours à un contrat de partenariat se justifie** et si les entreprises privées s'acquittent, dans la majorité des cas, de leurs obligations, les missions que ces dernières assument ne sont pas hors de portée d'une gestion publique.

Il convient, enfin, pour toute personne publique recourant à un contrat de partenariat, de constituer une capacité interne d'expertise pour suivre l'exécution d'un contrat de partenariat qui nécessite, en soi, des compétences spécifiques. Ainsi que le relevait M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, l'internalisation de ce savoir-faire permettrait à toute personne publique de disposer d'une capacité accrue en termes d'expertise : une expertise juridique et financière pour négocier un contrat, une expertise technique pour en contrôler l'exécution. « *Une faiblesse dans le suivi d'un contrat peut suffire à le déséquilibrer.* »

Ainsi, votre commission d'enquête ne partage pas l'argument selon lequel la personne publique ne disposait pas des compétences nécessaires, d'autant qu'elle aurait pu bénéficier de l'expérience d'autres ministères recourant régulièrement à des contrats de partenariat de grande envergure, tel que le ministère de la défense, y compris avec des technologies de pointe similaires ou comparables.

La Mapp qui débutait son existence et accordait à l'époque son autorisation à toutes les demandes par manque de références notamment ne pouvait toutefois que jouer un rôle modeste dans un dossier aussi complexe, face à une procédure de dévolution du contrat de partenariat encore mal maîtrisée, faute de recul suffisant, et eu égard au caractère très novateur du dispositif technologique retenu. En outre, l'inclusion dans cette procédure de la collecte d'une taxe créée *ex nihilo*, dont l'acceptabilité comme les moyens de contournement restent inconnus, était problématique.

3. Les conditions d'installation à Metz

a) *Les deux derniers sites étudiés*

Plusieurs sites ont fait l'objet d'études par Écomouv', concrétisés par de déplacements et des échanges de courriers. Ont été plus particulièrement analysés ceux de Dijon, Calais, Reims et Metz. N'ont fait l'objet de dernières comparaisons avant le choix final que Reims et Metz, pour lesquels les conditions d'installation proposées ont fait l'objet d'engagements formalisés

par les autorités compétentes (collectivités locales et État). Ces deux sites avaient de nombreux points communs, et notamment de concerner des bases aériennes en cours de reconversion (BA 112 à Reims et 128 à Metz), donc de bénéficier tous les deux du double classement en zone de restructuration de la défense (ZRD) et aides à finalité régionale (AFR) ce qui ouvrait des droits à des aides de l'État conséquentes, légitimes et comparables (rescrits fiscaux et sociaux, sous plusieurs conditions en matière de création d'emplois et de calendrier d'installation effective, voir les courriers de la DGFIP des 11 janvier et 16 février 2012 et de l'URSSAF du 16 janvier 2012, convention avec Pôle Emploi et prise en charge matérielle et financière par les pouvoirs publics du processus de recrutement et de la formation des salariés de la société...).

Par courriers en date du 11 janvier 2012 adressés à chacune des deux collectivités, Écomouv' a donc demandé des précisions et des engagements formels sur tous les points évoqués. En effet, outre les dispositifs évoqués *supra*, dépendant de l'État et répondant donc à des contraintes et limites identiques ou au moins très similaires, les aides sollicitées par Écomouv' dépendaient pour certaines de décisions prises à l'échelon local ou régional. Ainsi, la société voulait des précisions sur les dispositifs auxquels elle pourrait prétendre en matière d'installation immobilière sur chacun des sites visités.

À Reims, deux immeubles distants de 6 km avaient été pressentis, l'un relevant de la BA 112, et l'autre du secteur privé. Pour le premier, la propriété devait en être transférée à un syndicat mixte au plus tard le 30 juin 2012. Les aménagements nécessaires, basés sur le cahier des charges déterminé par Écomouv', devaient être réalisés et financés par ce syndicat mixte, et le loyer devait être plafonné à 100 € HT/HC/m²/an, pour un bail de 12 ans. Pour le second, de propriété privée, Écomouv' souhaitait un loyer plafonné à 135 € HT/HC/m²/an, pour un bail commercial de 12 ans assorti d'une franchise de 18 mois. Ces conditions ont été validées par l'ensemble des partenaires Rémois par courrier en date du 18 janvier 2012, le loyer pour le bail privé étant même ramené à 100 € HT/HC/m²/an.

À Metz, deux immeubles, distants eux aussi de quelques kilomètres, mais tous deux situés sur la BA 128 avaient été visités (les immeubles M1 et PC-GT finalement retenus). La propriété devait en être transférée à Metz Métropole au plus tard le 30 juin 2012. Écomouv' précisait dans sa demande ne pouvoir financer elle-même les travaux nécessaires, son schéma de « *project financing* » ne pouvant supporter de dettes supplémentaires. La société estimait l'investissement nécessaire à hauteur de 2,5 millions d'euros environ, affirmait vouloir les réaliser elle-même en qualité de maître d'ouvrage, et demandait aux collectivités de leur proposer un modèle tenant compte de ces exigences. Écomouv' précisait enfin des exigences identiques à celles exprimées auprès de Reims au cas où une proposition concernant un ou des immeubles privés leur serait faite, ce qui n'avait visiblement pas été le

cas encore. Ses exigences en matière de plafonnement des loyers et de franchise, dans l'hypothèse d'une implantation sur un immeuble privé, étaient les mêmes que celles exprimées auprès de Reims. Une réponse co-signée du préfet de Lorraine et du président de Metz Métropole Développement, en date du 20 janvier 2012, reprend l'avis initial des Domaines (franchise de 6 mois pour le loyer, fixé dans un premier temps à 30 € HT/HC/m²/an du fait d'une occupation au titre d'une AOT), précise que le montant des travaux envisagé par Écomouv' semble excessif compte tenu des surfaces prises en compte par France Domaine, et que leur financement pourra être envisagé via un prêt consenti par Metz Métropole et en veillant à ce que le remboursement de ce prêt et le montant du loyer restent conformes au plafond de 100 € HT/HC/m²/an. L'ensemble de ces points devait faire l'objet d'un rendez-vous avec M. Michel Cornil, représentant d'Écomouv', le 25 janvier 2012, date de l'annonce par Écomouv' du choix de ce site en réunion de revue de projet.

b) Les conditions finales d'installation : une offre justifiée par la situation locale

Lors des auditions, et comme le souligne la réunion de revue de projet du 18 novembre 2011, tout en soulignant la liberté de choix d'Écomouv', l'État (ou le Gouvernement ?) manifestait une préférence pour une installation à Metz, en insistant sur la localisation du service taxe poids lourds.

Le Gouvernement de l'époque s'était en outre engagé, sans que cela soit contestable sur le fond d'ailleurs, à compenser les restructurations militaires affectant la Lorraine, où 5 708 emplois ont effectivement disparu. Il avait été promis, dans le cadre du contrat de redynamisation des sites de Défense, de délocaliser vers la Lorraine 1 500 emplois publics, mais la concrétisation de ces engagements disparates tardait.

Seule la section aérienne de la gendarmerie avait pu être localisée sur l'ancienne base aérienne 128 et depuis l'installation d'Écomouv' l'unique entreprise installée sur le site est la société Securitas qui a créé un centre d'entraînement pour chiens...

Il a été prévu que l'établissement foncier public de Lorraine (EPFL) achèterait pour le compte de Metz-métropole les 378 ha du terrain militaire, portant 180 000 m² bâtis, comme le permet l'article 67 de la loi de finances pour 2009. Cette disposition permet la cession d'emprises militaires à un euro symbolique au profit de collectivités locales.

Dans l'attente de la réalisation de cette vente, Écomouv' a bénéficié dans un premier temps d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) signée par le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la défense, portant sur une emprise de 7 700 m². Signée le 31 janvier 2012, elle concerne deux bâtiments, le bâtiment M1 à usage de bâtiment d'exploitation principal et le bâtiment PC-GT, à usage de site de

secours pour un loyer annuel de 67 170 euros (30 € HT/HC/m²/an et une surface de 2 239 m²), avec une franchise de loyer de 18 mois, contrepartie de travaux d'aménagement à réaliser alors que le prestataire ne disposait pas de droits réels.

Les deux bâtiments occupés par Écomouv'

ECOMOUV'

2 bâtiments : ex- M1 et ex – PCGT



Source : Metz Métropole

Le premier bâtiment

Localisation de l'ex M1
(Augny)



Vues avant
travaux



Emprise attribuée

Source : Metz Métropole

Le second bâtiment

Localisation de l'ex PCGT
(Marly)



Vues avant
travaux



Emprises attribuées

Source : Metz Métropole

À la suite de la signature de l'AOT, un protocole a été signé le 25 avril 2012 par la direction régionale des finances publiques, le service d'infrastructure de la défense, la société Écomouv', Metz Métropole, l'établissement public foncier de Lorraine, ainsi que par la préfecture. Ce protocole avait pour objet, d'une part, de définir plus précisément les travaux que serait amenée à effectuer la société Écomouv' dans les locaux qui lui étaient remis sous AOT, afin qu'elle puisse les occuper, et, d'autre part, d'évoquer la possibilité de prolonger l'occupation temporaire d'Écomouv' dans le cadre de la cession de la base aérienne.

Enfin, deux AOT complémentaires ont été délivrées les 20 et 21 février 2013 : l'une pour un bâtiment supplémentaire, dit HM-GT, d'une superficie de 910 m², mis à disposition à titre gratuit, et l'autre pour permettre l'utilisation ponctuelle d'une partie des pistes de l'ancienne base aérienne afin d'y installer un portique et de réaliser des essais techniques avec les poids lourds.

Conformément aux termes du protocole d'accord du 25 avril 2012, le montant de la redevance a été réévalué le 8 novembre 2013, et fixé à 5 euros/m² (valeur minimale autorisée), soit 11 195 euros annuels pour les deux premiers bâtiments, pour une surface estimée à 2 239 m².

Écomouv' avait, avant même la signature de l'AOT, chiffré le besoin de travaux dans les bâtiments qui lui étaient proposés à 2,5 millions d'euros, correspondant à un coût moyen de 1 100 euros le m² pour une surface de 2 400 m².

Les services des Domaines, comme exposé *supra*, réfutaient le 16 janvier 2012 un mode de recalcul du loyer tenant compte des déclarations d'Écomouv' en matière de travaux, et prévoyaient à tout le moins d'imposer une autorisation explicite quant à la liste des travaux à prendre en compte. L'administration suggérait d'utiliser les chiffres du marché très local, d'y appliquer des abattements liés au contexte particulier et proposait au final un loyer de 51 150 euros annuel après six mois de franchise, soit à partir du 1^{er} octobre 2012. Cet avis n'a donc pas été suivi.

Qui plus est, l'AOT signé le 31 janvier 2012 prévoyait que le calcul du loyer définitif prendrait en compte les investissements effectués, majorés de « *tous les frais liés aux risques dérivant de l'état du site et en particulier sans volonté de limitation du risque pyrotechnique, (...), un forfait de 10 % destiné à tenir compte des frais de maîtrise d'ouvrage calculés sur le coût total des travaux hors taxes, le coût de la maîtrise d'œuvre y compris le coût d'intervention d'un architecte (...), des frais financiers calculés sur la base d'un prêt amortissable sur 12 ans assorti d'un taux annuel de 6 %* ».

c) Les travaux menés par Écomouv' sur la BA 128

Les travaux d'aménagement intérieur devaient être soumis à l'accord préalable du service d'infrastructure de la défense. Votre rapporteur s'est inquiétée de savoir si ces autorisations avaient effectivement été accordées. M. Stanislas Prouvost, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense a indiqué posséder « une fiche qui m'a été fournie par le service local, sur laquelle figure une liste des travaux, puisqu'on a dû vraisemblablement les autoriser, en particulier les travaux ayant nécessité de creuser des trous, car il y a un problème de pollution pyrotechnique sur la base. Des précautions devaient être prises ; c'est pourquoi certaines demandes d'autorisation avaient été formulées ».

Écomouv' a fourni à votre rapporteur un premier tableau récapitulatif sommaire de travaux pour un montant de 1 754 776 euros impliquant notamment des opérations de gros œuvre, de maçonnerie, la réfection de menuiseries extérieures et intérieures, le changement de revêtements de sols, de faïence, de peinture, etc...

Sont compris dans ce montant la substitution des gouttières pour 7 659 euros et la mise en autonomie électrique pour 25 052 euros. S'y ajoutent la réduction du risque pyrotechnique pour 11 136 € euros et le désamiantage pour 58 300 euros. Enfin, Écomouv' a investi pour des montants de 175 000 euros en ameublement, 158 000 euros pour la sécurité du site (clôtures, alarmes et systèmes de contrôle d'accès) et 530 000 euros pour le centre éditique, présentés dans un autre tableau.

Écomouv' rappelle par ailleurs l'existence de 885 447 euros de frais financiers, correspondant à un emprunt, selon leurs premières déclarations, de près de 2 millions d'euros.

Suite à sa demande de précisions, votre rapporteur a reçu un nouveau tableau faisant mention cette fois de 85 133,24 euros concernant la mise en sécurité du site et l'autonomisation des bâtiments (eau, électricité).

La récapitulation faite par la direction régionale des finances publiques de Lorraine sur la base des factures aboutit pour sa part à un total de 2 045 343,18 euros hors taxes, hors frais financiers et frais de maîtrise d'ouvrage, incluant sans doute le montant de travaux revendiqué pour 1 722 065 euros et des achats de mobilier pour près de 430 000 euros.

Cette récapitulation impute directement à Écomouv' la réalisation de 634 103,66 euros de travaux, réalisés, d'après les factures, par Arch'Office, société spécialisée dans l'aménagement de bureaux et d'espaces de travail. Un autre contrat (1 330 321,7 euros) a été passé avec la société Unispace Global France, spécialisée dans la conception d'ameublement.

Les frais d'architecte (126 394,07 euros pour GDLC) et d'ingénierie (80 714,69 euros pour Mecobat) soit 207 108,76 euros représentant plus de 10 % du coût total des travaux.

Conformément aux dispositions de l'AOT, le montant des travaux a été complété, selon un document de synthèse établi par la direction régionale des finances publiques de Lorraine, par un forfait de 175 478 euros pour des frais de « maîtrise d'ouvrage ». Dans un récapitulatif des factures, ce même service fixe ces coûts à 180 528,60 euros. Les frais financiers d'un montant déclaré à votre rapporteur de 885 447 euros, correspondent à un prêt au taux de 6 % par an selon Écomouv' (« *Le montant des frais financiers est dérivé du montant de la dette (2 186 268 euros) incluant les coûts des travaux, de la maîtrise d'ouvrage et du maître d'œuvre. [...] La durée contractuelle de remboursement de la dette est de 11,5 ans avec un planning annuel de remboursement à montants constants.* » Le montant finalement retenu par les services de la DGFIP à ce titre est à hauteur de 902 977,83 euros.

Les principes du protocole d'accord du 25 avril 2012 précisait que le montant des travaux autorisés et exécutés par la société ferait l'objet d'une déduction du loyer dû, compte-tenu d'une franchise de 18 mois, et répartis pendant toute la durée du bail (12 ans). Le montant du loyer de base était fixé à 100 euros HT/HC/m²/an, la surface considérée étant celle de 2 239 m². Pourtant, le bâtiment PC-GT ne fait, selon les informations obtenues par votre rapporteur, que l'objet d'une occupation partielle (579 m² et non 1 096).

Le total des sommes ainsi théoriquement dues au titre de l'occupation des bâtiments à l'issue des 12 ans d'occupation est ainsi très proches (2 686 680 euros) des différents montants retenus au titre des factures produites par Écomouv' (pour les raisons exposées *supra*, il n'est pas possible d'en faire une comparaison plus précise), estimation pondérée du versement par Écomouv' de la redevance légale minimum (5 euros HT/HC/m²/an, soit 134 340 euros). Au total, l'aide apportée à Écomouv' au titre des immeubles peut donc être estimée à 2 552 340 euros.

À l'époque de la signature du protocole d'accord en avril 2012, l'objectif était de céder la base dans l'année qui suivait. Mais l'opération de cession de la base aérienne à Metz Métropole a pris du retard et le transfert de propriété du ministère de la défense n'a pas encore été réalisé. Écomouv' a donc vécu plus longtemps que prévu sous le régime de l'AOT.

D'après une lettre du préfet de la Moselle, l'État perçoit toutefois les loyers correspondant à l'implantation d'Écomouv' depuis le 31 juillet 2013, conformément aux termes du protocole d'accord du 25 avril 2012, sur la base d'un loyer annuel de 11 195 euros.

Le bail définitif n'est pas encore signé. Le projet prévoit qu'il s'agira d'un bail commercial et la « *soumission conventionnelle audit statut a pour effet de conférer au preneur la propriété commerciale et le droit au renouvellement* ». On note de surcroît que « *le preneur aura la faculté d'adjoindre à l'activité prévue au*

bail des activités connexes ou complémentaires ». La signature de ce bail confèrera au prestataire des droits réels.

L'implantation à Metz de la société Écomouv' a été utilisée pour atteindre des objectifs de compensation régionale des restructurations militaires hors de portée si l'État s'en tenait à ses seuls moyens. Cet objectif est pleinement compréhensible.

B. LA PLACE DES POLITIQUES ET LE RÔLE DES STRUCTURES DE L'ÉTAT

1. La place des politiques

a) Une certaine distanciation des autorités politiques

L'audition des anciens ministres chargés des transports, MM. Dominique Bussereau, Thierry Mariani, Frédéric Cuvillier et de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ancienne ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, ainsi que celle de MM. Jean-Paul Faugère et Jean-François Carenco, respectivement anciens directeurs de cabinet de MM. François Fillon, ancien Premier ministre, et Jean-Louis Borloo, ancien ministre d'État, ministre de l'écologie ont mis en évidence un intérêt variable des autorités politiques pour l'exécution du projet. Les autorités politiques ont parfois laissé l'administration faire seule des choix qui n'étaient sans doute pas de son seul ressort. La succession rapide de ministres différemment impliqués malgré la désignation en 2009 du ministre des transports comme chef de file politique ont pu conduire à une faiblesse des arbitrages politiques dans le suivi du projet.

Les autorités politiques n'ont pas mesuré l'ampleur des difficultés inhérentes à un contrat de partenariat alors que l'évaluation préalable et l'avis de la Mapp en soulignaient la complexité, confiant à l'administration des choix majeurs sur la formule ou le périmètre du contrat. La question de l'inclusion du recouvrement dans le périmètre du contrat de partenariat illustre bien les faiblesses de la décision politique alors qu'il s'agissait, au-delà des aspects purement juridiques, d'une question éminemment politique.

Les questions relatives aux exigences du recouvrement, au contrôle, aux tensions entre les SHT et Écomouv', aux tensions entre le calendrier et les critères de performance, à la qualification juridique précise de cette taxe et aux interrogations sur les taux et assiette n'ont pas non plus fait l'objet d'arbitrages politiques.

La dérive des coûts ne semble pas plus avoir suscité de réaction de la part des ministres.

Au contraire, le sujet ne semblait même pas faire débat. **À aucun moment cette nouvelle donne financière n'a été de nature à changer la position du Gouvernement.** M. Jean-François Carenco, directeur de cabinet

du ministre de l'écologie en 2010, a ainsi affirmé que « *personne n'a trouvé que c'était cher* »¹.

Certes, le ministère de l'écologie a procédé à des ajustements du cahier des charges en vue de réduire certains coûts, en particulier s'agissant du dispositif de contrôle (*cf. supra*). Néanmoins, il a globalement accepté la « vérité des prix » révélée par l'appel d'offres sans s'interroger sur l'opportunité de remettre en cause plus en profondeur la méthode retenue, voire le projet lui-même.

Le contrat Écomouv' n'a fait l'objet que d'interrogations juridiques et techniques et non d'ordre politique. Aussi, votre commission d'enquête regrette-t-elle l'absence de points réguliers de suivi du projet, au cours desquels le pouvoir politique aurait pu donner des orientations plus précises aux administrations chargées de la dévolution et du contrôle du contrat.

b) Des difficultés politiques prévisibles sous-estimées

Le problème breton était connu et a été régulièrement évoqué lors des réunions interministérielles tenues sur le sujet. Le 13 février 2009 par exemple, le directeur de cabinet du ministre de l'écologie, M. Jean-François Carencu, indiquait son souhait que les professionnels bretons puissent être reçus à Matignon par le directeur de cabinet du Premier ministre. En audition devant votre commission d'enquête, il a affirmé : « *Au nom de Jean-Louis Borloo, qui avait présidé la première réunion, j'ai négocié avec ceux qui allaient ensuite porter les bonnets rouges fabriqués en Écosse. Nous nous sommes mis d'accord de manière très ferme et très claire sur un rabais de moins 40 %.* » Le directeur de cabinet du Premier ministre, M. Jean-Paul Faugère, a reconnu avoir été confronté au « problème breton » : « *Certains des élus de la majorité d'alors se sont montrés particulièrement présents, des négociations à répétition ont eu lieu avec eux et nous avons dû procéder à deux ajustements pour arriver à un compromis, à 40 % puis 50 %. Il fallait leur faire comprendre qu'une exonération totale était impensable sauf à méconnaître le principe d'égalité devant l'impôt. En outre, la variation devait s'inscrire dans les limites autorisées par le droit communautaire au titre des régions périphériques.* » L'importance des rapports de force entre les professions concernées (transporteurs et chargeurs) a sans doute été sous-estimée dans ces négociations.

Le problème a ressurgi à l'automne 2013, la contestation du principe même de l'écotaxe étant soutenue par certains élus qui avaient pourtant accepté les conditions négociées en 2009 par le Gouvernement de l'époque.

Lors de leurs auditions, plusieurs ministres, notamment MM. Frédéric Cuvillier et Christian Eckert, ont cependant rappelé que des négociations menées avec les entreprises de transport routier et portant sur des exonérations majeures en matière de taxe à l'essieu avaient clairement été annoncées comme des compensations à la création de l'écotaxe.

¹ Audition du 8 avril 2014.

L'anticipation de la crise n'a en tout cas pas été suffisante.

Les manifestations à l'initiative des « bonnets rouges »

« Dix portiques écotaxe ont été endommagés, démontés ou détruits mais seuls l'endommagement ou le démontage des cinq premiers peuvent être attribués, directement ou indirectement, aux sympathisants des Bonnets rouges :

2 août 2013 : Guiclan (Finistère) ;

8 octobre 2013 : Melgven (Finistère) ;

2 novembre 2013 : Lanrodec (Côtes-d'Armor) ;

2 novembre 2013 : Pont-de-Buis-lès-Quimerc'h (Finistère) – portique non endommagé mais démonté à la demande des autorités ;

3 novembre 2013 : Saint-Allouestre (Morbihan) – trois personnes condamnées à de peines avec sursis ;

28 décembre 2013 : Pontorson (Manche) ;

9 janvier 2014 : Jans (Loire-Atlantique) – portique très peu endommagé mais démonté à la demande des autorités ;

25 janvier 2014 : Gosné (Ille-et-Vilaine) – portique légèrement endommagé par le feu, resté en place ;

2 février 2014 : La Séguinière (Maine-et-Loire) ;

9 février 2014 : La Trinité (Manche) ;

10 février 2014 : Vernouillet (Eure-et-Loir) ;

5 mars 2014 : Gosné (Ille-et-Vilaine) – portique fortement endommagé par le feu et démonté le lendemain. »

Source : Wikipédia

2. Le rôle prédominant de la mission de la tarification

a) Une équipe restreinte

La DGITM a joué un rôle clairement prédominant dans l'organisation de la procédure et du suivi du contrat. Outre l'équipe projet de la mission de la tarification constituée en son sein, plusieurs services de la direction générale ont suivi différents aspects du projet :

- pour les aspects contractuels, financiers et juridiques : la mission intermodale d'expertise sur les partenariats public-privé (MIEPPP), qui devient en 2010 le département des partenariats publics-privé (DPPP) ;

- pour les relations avec les professionnels du transport routier de marchandises et la « répercussion » de l'écotaxe : la sous-direction des transports routiers au sein de la direction des services de transport ;

- pour les sujets « eurovignette » et « interopérabilité », ainsi que les échanges avec la Commission européenne : la mission de coordination des

affaires européennes et internationales (MCAEI) au sein de la direction des infrastructures de transport (DIT) ;

- pour les sujets liés à la définition du réseau taxable : le service de la gestion du réseau routier national au sein de la DIT.

C'est lors d'une réunion interministérielle informelle, organisée le 11 août 2007, qu'a été définie une première organisation administrative chargée de réaliser les études préliminaires et d'examiner la pertinence d'un recours à un contrat de partenariat. Les ministères chargés du budget et des transports sont alors invités à participer à la préparation du projet.

À l'issue de cette réunion est mise en place la **mission interministérielle de la tarification routière** (MITR), placée au sein de la direction générale des routes (DGR) du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. À la suite de la réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, en 2007-2008, les attributions de la DGR sont exercées par la DGITM, nouvellement créée le 8 juillet 2008.

Toutefois, la nécessité de mieux impliquer les services de la DGDDI a conduit à la **création de deux entités « intégrées », l'une au sein de la DGITM, la seconde au sein de la DGDDI, formant ainsi une équipe interministérielle** pour conduire le projet de l'écotaxe. Ainsi, les missions exercées par la MITR ont été confiées à une nouvelle structure, la **mission de la tarification**, créée au sein de la DGITM, et chargée, pour le compte du ministère chargé des transports, de conduire et de suivre la procédure de dévolution du contrat ainsi que tout le dispositif technique.

Une organisation similaire a été mise en place au sein de la DGDDI, avec la création d'une **mission taxe poids lourds** (MTPL), rattachée à la sous-direction des droits indirects (sous-direction F).

Une nouvelle réunion interministérielle, organisée le 13 février 2009, a confié la procédure de dévolution du contrat au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire représenté par la DGITM. Il est décidé que la DGDDI sera étroitement associée à toutes les phases de la procédure, en raison de son rôle dans la mise en œuvre de la collecte et du contrôle de la taxe.

C'est à la suite de cette deuxième réunion interministérielle qu'a été mise en place une **équipe projet**, chargée du pilotage de la procédure de passation, réunissant les deux directions générales - DGDDI et DGITM - et rattachée administrativement à cette dernière. Cette équipe projet est composée de la mission de la tarification et de la MTPL. Le **directeur de projet**, M. Antoine Maucorps, chef de la mission de la tarification, a été choisi par les directeurs généraux de la DGITM et de la DGDDI. Il est assisté de deux adjoints : M. Olivier Quoy, de la DGITM, et Mme Anny Corail, responsable de la MTPL. Selon la mission de la tarification, « *cette*

organisation originale met en exergue la transversalité du projet d'écotaxe ». Cette équipe projet vise à assurer, d'après les informations écrites adressées à votre rapporteur, « *la coordination du projet tant au sein des deux ministères [...] qu'avec les autres ministères concernés (Économie et finances, Intérieur, Outre-mer, Défense, ...)* ».

L'équipe projet a été constituée d'un petit groupe d'une dizaine de personnes, qui ont suivi la totalité de l'opération depuis ses débuts ce dont se sont félicités l'ensemble des personnes auditionnées. Il convient de mettre en parallèle, à cet égard, la stabilité des fonctionnaires affectés au projet avec le renouvellement rapide de leurs correspondants dans les cabinets ministériels.

Votre commission d'enquête relève toutefois l'insuffisance numérique de cette équipe de projet qui a pu, *a posteriori*, ne pas disposer des compétences techniques suffisantes sur certaines questions majeures. Le fait que ce PPP soit rémunérateur a sans doute contribué à faire perdre de vue des impératifs d'économie. Le souci de rentabilité (taux de fraude minimalisé) a pris le pas sur le réalisme et la comparaison des rapports coûts/bénéfices.

b) Le choix d'une structure nouvelle spécifiquement dédiée

Votre commission d'enquête s'est interrogée sur la pertinence de la mise en place de la mission de la tarification au sein de la DGITM.

En effet, il existe, au sein de cette direction générale, une mission intermodale d'expertise sur les partenariats public-privé (MIEPPP), devenue, en 2010, le département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite de projets délégués. Les missions de ce département sont prioritairement ciblées sur la passation des contrats de partenariat et sur leur dévolution.

Lors de son audition par votre commission d'enquête, M. Michel Hersemul, chef du département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite de projets délégués, a précisé que cette structure jouait deux rôles différents :

- d'une part, elle pilote directement la dévolution des contrats liés aux infrastructures autoroutières, qu'elles soient réalisées en concession ou en contrat de partenariat ;

- d'autre part, elle assure une expertise, et apporte une contribution au cas par cas, notamment dans les domaines juridique et financier, pour les contrats dont le pilotage est assuré par d'autres entités de la DGITM.

Ainsi, ce département a vocation à être à la fois un lieu de mutualisation et de capitalisation des compétences, et de valorisation des expériences. Il constitue également une entité de pilotage opérationnel pour le domaine routier.

En l'espèce, ce département est intervenu en tant que de besoin en assistance et en expertise spécifique auprès de la mission de la tarification pour la mise en place de la structuration et de la dévolution du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe.

Dès lors, se pose la question de la nécessité de confier à une nouvelle structure – la mission de la tarification –, le soin d'organiser et de suivre la procédure de dévolution du contrat de partenariat alors qu'une structure – la MIEPPP, devenue le département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite de projets délégués – avait été mise en place pour suivre de tels contrats. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, une note d'organisation établie par la MIEPPP datée du 24 octobre 2008 recommandait que le pilotage de ce projet soit assuré par une équipe dédiée composée d'un nombre limité de personnes, avec une organisation interne souple permettant d'associer tous les services du ministère impliqués.

Par ailleurs, dans un rapport de 2011¹, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) souligne la qualité du travail du département d'expertise des partenariats public-privé et estime que celui-ci doit être uniquement dédié à l'expertise auprès des services chargés de piloter des contrats. Toutefois, pour des raisons de taille critique, il a été décidé de confier à ce département, outre sa mission d'expertise transversale, le suivi des seuls contrats routiers placés au sein de la DIT compétente en la matière, les chefs de projets des autoroutes ferroviaires et maritimes, du CDG express² et de la taxe poids lourds étant quant à eux rattachés à la direction ou au service compétent pour les gérer.

Il est apparu à votre commission d'enquête, notamment lors de l'audition de M. Michel Hersemul, que la coexistence de ce département d'expertise et de la mission de la tarification n'avait pas constitué la solution optimale.

c) Le rôle de second plan de la DGDDI

La DGDDI, administration essentiellement tournée vers le contrôle et la répression, n'a pas la culture de la DGITM, dont certains services ont l'habitude de la négociation de contrats importants. Mais son rôle aurait dû être majeur, les douanes jouant un rôle essentiel dans le fonctionnement du dispositif. Cela n'a pas été le cas.

Certes, la DGDDI a participé formellement à l'ensemble des étapes de dévolution du contrat de partenariat, dès le cadre des réflexions sur la taxe expérimentale en Alsace, en 2006.

Un comité de pilotage, mis en place dès septembre 2007, co-animé par la DGITM et la DGDDI, rassemblait les services pouvant contribuer aux **études et réflexions** sur la mise en œuvre de l'écotaxe, de manière large : y

¹ Rapport n° 007604-33 d'août 2011.

² Projet de liaison ferroviaire entre la gare de l'Est à Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle.

participaient, outre les services du ministère chargé des transports, la direction du budget, la direction générale des comptes publics, la direction générale du trésor et de la politique économique, la direction de la législation fiscale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction générale de la police nationale, la direction des affaires criminelles et des grâces. Ce comité s'est réuni à intervalles réguliers jusqu'au lancement de la procédure de dévolution, puis à intervalles plus espacés pendant la procédure proprement dite, en raison de la confidentialité des échanges entre l'État et les différents candidats.

Lors de la **rédaction de l'avis d'appel public à concurrence**, lancé en mai 2009, la DGDDI a été entendue sur la modulation des critères, notamment pour obtenir une pondération plus importante du coût global de l'offre.

Au cours du **dialogue compétitif**, la DGDDI a répondu aux questions des candidats relatives à la collecte de l'écotaxe et au contrôle de son recouvrement. Elle a également participé à toutes les auditions des candidats ainsi qu'à l'évaluation des offres de ces derniers sur les éléments impactant directement la collecte ou le contrôle de la taxe. Elle a examiné les critères relatifs à la qualité technique du projet ainsi que les dispositions relatives à la garantie fiscale du critère de solidité financière. Enfin, un représentant de la douane a siégé à la commission consultative instituée pour suivre les étapes importantes de la procédure.

La DGDDI n'a cependant joué qu'un rôle relativement secondaire dans le déroulement du projet. Alors que l'écotaxe était conçue, à l'origine, comme une taxe douanière, elle est devenue, à la suite du Grenelle de l'environnement, une taxe à visée écologique, ce qui a placé la DGITM au centre de l'organisation des procédures de dévolution et de contrôle du contrat de partenariat. Mais le partage inégal des rôles entre les deux directions générales s'expliquerait surtout, selon plusieurs personnes entendues par votre commission d'enquête, par le peu d'enthousiasme de la DGDDI sur ce contrat.

Ainsi, M. Jean-François Carencu, préfet, directeur de cabinet du ministre chargé de l'écologie du 23 avril 2008 au 25 novembre 2010, a indiqué que l'un de ses objectifs, à la suite de l'adoption, par le Parlement, de l'écotaxe, était d'associer la DGDDI. En effet, il estimait, indique-t-il aujourd'hui, que la DGITM seule ne pouvait pas assumer la mission de collecte et de recouvrement de l'écotaxe, qui est un droit indirect. Or, la perception de ceux-ci relève clairement des compétences des douanes. Il a rappelé que la DGDDI était assez réticente en raison de la complexité du projet.

3. Les autres structures de l'État

a) La commission consultative

Dans le cadre de la procédure de passation du contrat de partenariat sur l'écotaxe, le Gouvernement a fait le choix de créer une commission consultative spécifiquement dédiée à ce projet, par un décret de 2009¹. L'article 2 de ce décret définit les missions de cette commission chargée de donner son avis :

- d'une part, sur la sélection et le choix des candidats à la dévolution du contrat que devait, selon la loi, conclure le ministre chargé des transports. Il s'agissait de saisines obligatoires de la commission ;

- d'autre part, sur toute question relative au déroulement de la procédure et sur les dossiers présentés. Cette saisine relevait de la seule initiative de l'administration chargée de la dévolution du contrat.

La procédure de passation d'un contrat de partenariat n'impose pas la mise en place d'une telle commission consultative. Selon les éléments fournis à votre commission d'enquête par M. Roland Peylet, président de la commission consultative, il est probable que le Gouvernement d'alors recherchait des garanties juridiques en raison de l'importance et de la sensibilité du projet. Le décret prévoyant la création de cette commission consultative a reçu un avis favorable du Conseil d'État qui a toutefois disjoint l'article qui prévoyait que ce contrat devait être soumis à son approbation.

Composition de la commission consultative chargée d'appliquer le III de l'article 153 de la loi de finances pour 2009

L'article 3 du décret précité du 30 mars 2009 définit la composition de la commission consultative qui comprenait :

- un président, membre du Conseil d'État ;
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ou son représentant ;
- le directeur général des douanes et des droits indirects (DGDDI) ou son représentant ;
- le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou son représentant ;
- le directeur du budget ou son représentant ;
- le président de la Mapp ou son représentant.

Le secrétariat de la commission était assuré par la DGITM.

¹ Décret n° 2009-345 du 30 mars 2009 relatif aux modalités d'application du III de l'article 153 de la loi de finances pour 2009.

La commission consultative s'est réunie à trois reprises :

- le 28 juillet 2009 pour le choix des candidats invités à participer au dialogue compétitif - il s'agissait d'une saisine obligatoire prévue par le décret constitutif ;

- le 14 octobre 2010 pour statuer sur la recevabilité des offres finales. L'avis de la commission a été requis par l'administration qui souhaitait éliminer l'un des candidats dont l'offre ne répondait pas aux spécifications du cahier des charges mais a souhaité recueillir au préalable l'avis de la commission pour y procéder. Pour formuler son avis, la commission a pris connaissance d'un rapport sur la complétude des offres finales. Elle a ainsi constaté la renonciation à poursuivre de l'un des candidats et l'insuffisance de l'offre d'un deuxième au regard des exigences du cahier des charges, qu'elle a proposé en conséquence d'écarter ;

- le 13 décembre 2010, pour le classement des offres restant en lice. La commission a reçu communication d'une analyse détaillée des trois offres restantes, faisant application des critères fixés par l'ordonnance et le règlement de la consultation. Elle a ainsi proposé un classement des trois offres restantes à l'issue d'une discussion critère par critère ayant abouti à l'acceptation des notes proposées par l'équipe projet, sous la seule réserve d'une très légère modification d'une note de l'un des candidats, mais sans incidence sur le classement final.

Elle n'a pas, en revanche, participé au dialogue compétitif, ni à la procédure de passation, en raison de son caractère purement consultatif et de ses missions clairement circonscrites.

Votre commission d'enquête estime que le rôle de cette commission consultative était relativement modeste. Elle ne disposait pas en effet de l'ingénierie nécessaire pour apporter une contribution essentielle à la procédure, et définir une expertise qui lui soit propre pour présenter d'éventuelles objections ou critiques aux documents qui lui étaient fournis. En effet, comme l'a indiqué M. Roland Peylet, cette commission ne s'est prononcée, au cours des trois saisines, qu'au vu des pièces que l'administration lui a soumises.

b) Une Mappp au rôle limité

Outre son rôle défini par le législateur, présenté précédemment, la Mappp a été associée à la plupart des réunions du comité de pilotage chargé de l'organisation et de l'avancement technique du projet qui s'est réuni régulièrement de 2008 à 2011. Elle a également été associée aux réunions de la commission consultative d'attribution chargée de suivre et de valider les étapes du processus d'attribution. Mais la Mappp ne disposait en effet ni de la capacité technique, ni des moyens humains suffisants pour comparer les différents schémas techniques et les aspects les plus spécifiques du projet. La Mappp était alors une institution récente, qui ne disposait pas d'une base de

données suffisamment forte pour lui permettre de définir des améliorations au contrat. En principe chargée d'élaborer la méthodologie de l'évaluation préalable, elle s'est contentée de valider la méthode de l'évaluation qui lui a été soumise. Force est de constater que la Mappp n'a pas disposé de références empiriques précises et objectivées sur un tel projet d'une nature et d'une ampleur exceptionnelles.

Elle n'a plus été associée aux travaux de l'équipe projet depuis la signature du contrat, en octobre 2011.

Votre commission d'enquête estime que la Mappp doit devenir un véritable organisme d'expertise, avec des moyens humains suffisants qui lui permettraient de renforcer sa capacité de contrôle et d'analyse.

Au final, votre commission d'enquête constate un foisonnement des acteurs ayant participé à la mise en œuvre et à la dévolution de ce contrat. Toutefois, la prédominance de la DGITM et le rôle déterminant de l'équipe projet ont renvoyé au second plan les autres acteurs et n'ont pas permis l'émergence d'une véritable approche interministérielle, peut-être indispensable pour assurer le succès d'un projet d'une telle envergure.

C. DES INCERTITUDES SUBSISTENT

1. Le dispositif fonctionne-t-il ?

Plusieurs étapes devaient être remplies avant la mise à disposition du système.

Les différentes étapes préalables à la mise à disposition

La mise à disposition est conditionnée à la réalisation de plusieurs étapes préalables :

Une **recette du dispositif**, réalisée **par le prestataire**, qui rassemble plusieurs tests visant à déterminer si le dispositif est achevé ;

Une **vérification d'aptitude au bon fonctionnement (VABF)**, effectuée **par l'État**, afin de s'assurer que le dispositif est conforme aux prescriptions du contrat et aux textes législatifs et réglementaires en vigueur. Cette procédure permet de vérifier que le système fonctionne dans un environnement de test, proche du réel mais différent du contexte de véritable production, dont il n'atteint pas la même volumétrie ;

Une **vérification en service régulier (VSR)**, qui désigne « *les tests, essais et vérifications qui ont pour objet de mettre en service le dispositif sur une échelle restreinte en vue d'évaluer le comportement des différents composants du dispositif en contexte opérationnel, avant de procéder à sa mise à disposition.* » Il s'agit de s'assurer de la fourniture d'un service régulier dans une configuration proche de la production. Elle est réalisée **par le prestataire**, une fois la fin des opérations de VABF prononcée et suivant une stratégie qu'il a préalablement définie et communiquée à l'État.

Par ailleurs, une procédure **d'homologation des chaînes de collecte et de contrôle** a été explicitement prévue par la loi¹. Le **décret n° 2011-845 du 15 juillet 2011** relatif à l'homologation des chaînes de collecte et de contrôle de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises en détermine les modalités. Les essais, inspections ou certifications sont effectués respectivement par des laboratoires d'essais, des organismes d'inspection ou des organismes de certification accrédités par le comité français d'accréditation (COFRAC) ou par tout autre organisme d'accréditation équivalent européen.

Or, dès février 2013, une réunion interministérielle constatait que le rapport de tests remis le 18 février comportait trop d'anomalies (133 dont 18 majeures) pour pouvoir passer à la VABF. Cela a été la cause du premier report de la taxe, du 20 juillet au 1^{er} novembre 2013. Ce report a été annoncé le 28 février 2013.

En octobre 2013, suite aux assurances et garanties avancées par Écomouv' lors des réunions de revues de projet, le ministère des transports annonçait que la VABF s'achèverait le 8 novembre et que le dispositif serait opérationnel fin novembre. Or, c'était sans doute faux à l'époque, selon divers témoignages ou affirmations, émanant de plusieurs sources, recueillis par votre commission.

De la recette à la fin de la VSR, le calendrier de l'exécution du contrat

En février 2013, l'État a refusé l'entrée en VABF proposée par Écomouv', considérant que la recette présentée par le prestataire était insuffisante. Cela a été la cause du premier report de la taxe, du 20 juillet au 1^{er} novembre 2013. Ce report a été annoncé le 28 février 2013.

Un mois plus tard, Écomouv' a remis à l'État un nouveau rapport de recette, dans lequel elle annonçait avoir corrigé certains défauts considérés comme « majeurs », c'est-à-dire qui empêchent la mise en œuvre du dispositif. Ce rapport a été accepté par l'État le 5 avril 2013, ce qui a conduit au lancement d'une **première phase de VABF, du 8 avril au 13 juin 2013.**

La **première partie de la VABF, relative à l'enregistrement des redevables abonnés**, a fait l'objet d'un rapport envoyé à Écomouv' le 23 juin 2013, qui a permis de démarrer une VABF complémentaire du 24 juin au 12 juillet 2013. Le rapport de VABF complémentaire remis par l'État le 15 juillet 2013 a **autorisé, sous réserve de la VSR associée à ce service, l'ouverture effective de l'enregistrement des redevables abonnés à partir du 19 juillet 2013.** Cinq SHT ont commencé ce travail dès cette date (Axxès, DKV, Eurotoll, Telepass et RESSA), la SHT Total ayant démarré le 12 août 2013.

La **seconde partie de la VABF, concernant le reste du dispositif, a fait l'objet d'un rapport global rendu le 1^{er} juillet 2013 par l'État. Ce rapport énumère 989 défauts, dont 523 défauts sont considérés comme « majeurs » et 466 comme « mineurs », c'est-à-dire n'empêchant pas la mise à disposition du système.**

¹ Aux articles 276 et 283 ter du code des douanes.

Une VABF complémentaire s'est tenue du 2 juillet au 22 août 2013, et a donné lieu à **un rapport de VABF complémentaire daté du 30 août**. Ce dernier recense encore, d'une part, 156 défauts majeurs et 254 défauts mineurs déjà repérés lors de la première VABF, n'ayant pas été corrigés, d'autre part, 177 défauts majeurs et 105 défauts mineurs détectés lors de ce nouvel exercice. **Ce résultat a justifié un nouveau report de la taxe poids lourds, au 1^{er} janvier 2014, qui a été annoncé le 5 septembre.**

Une dernière phase de VABF, dite « finale », s'est tenue du 16 septembre au 8 novembre 2013, avec une priorité donnée aux tests relatifs à l'enregistrement des redevables non abonnés. Ce service n'étant caractérisé par aucun défaut majeur, **l'État a autorisé Écomouv' à mettre effectivement en service l'enregistrement des redevables non abonnés le 14 octobre 2013.**

L'État a établi son rapport de VABF finale le 22 novembre 2013, qui ne relève plus aucun défaut majeur détecté à l'occasion des tests de VABF. L'État n'a cependant pas voulu prononcer la fin de la VABF tant que les chaînes de traitement n'étaient pas homologuées comme le stipulait le contrat, cette absence d'homologation constituant à ses yeux un défaut majeur, position contestée par Écomouv'. **La fin de la VABF a été prononcée le 16 janvier 2014, une fois cette homologation acquise.**

La VSR a pu être remise à l'État par Écomouv' le 20 janvier 2014.

Pendant des semaines, Écomouv' n'a pas dit la vérité sur ses difficultés à maîtriser la technologie. L'activité réelle des salariés semble difficile à apprécier, certains membres de la commission ayant ainsi remarqué lors d'une visite sur place que les personnels supposés gérer des dossiers n'utilisaient pas les claviers de leurs ordinateurs.

La lecture des revues de projet pointe les difficultés, renouvelées tout au long de cette phase de mise au point, qu'éprouve l'État à obtenir des réponses à ses questions précises. Les affirmations d'Écomouv' quant aux corrections apportées à certains défauts constatés manquent parfois de l'apport immédiat de la « preuve par la démonstration » demandée par l'État, même si, ultérieurement, l'ensemble du dispositif démontre petit à petit sa capacité de fonctionnement. Un exemple assez prégnant, et dont la compréhension est aisée, est celui de la version logicielle permettant aux équipements embarqués (EE) de fonctionner. Celle-ci a, naturellement, fait l'objet de nombreuses modifications et mises au point. L'État a, lors des réunions de revue de projet, exprimé plusieurs fois des réserves quant à la validité de corrections effectuées sur des versions antérieures à celles utilisées pour la présentation de nouveaux tests. Ce fut par exemple le cas le 16 juillet 2013, Écomouv' ayant modifié la version utilisée par des tests pendant une VABF complémentaire : commencée avec la version V6.71.1, elle se terminera avec la version V.6.73. Au final, le rapport de VSR sera produit lui aussi avec 2 versions différentes, entre le 8 octobre et le 20 décembre 2013 : la BL6.77.6 (version définitive) et la BL6.71. Écomouv' affirme avoir fait les vérifications nécessaires pour que ce changement n'affecte pas les résultats de la VSR, mais ce point confirme combien les calendriers sont encore tendus avant la mise au point définitive du dispositif.

De façon générale, l'analyse du rapport confiée pour l'État à Capgemini confirme des appréciations divergentes entre l'État et Écomouv' en matière de transparence et des obligations faites à Écomouv' quant au contrôle exercé par l'État sur son prestataire, selon les termes du contrat. Par exemple, l'État n'a jamais pu assister à aucune phase de tests et d'enregistrements des données utilisées par Écomouv' dans son rapport de VSR, n'étant informé de ces dates qu'*a posteriori*. Cela ne pouvait qu'engendrer un sentiment de méfiance quant aux données produites, qui relevaient de ce fait d'un processus de type « auto-contrôle », très éloigné des dispositions du contrat prévoyant un strict contrôle par l'État de son prestataire. Cette propension d'Écomouv' à une trop grande « discrétion » pour ce qui relevait, à son sens, de son fonctionnement interne a aussi été relevée par la DGDDI lors de son contrôle inopiné dans les locaux de la société en septembre 2013. Ainsi la communication de certains documents a dû faire l'objet d'une clarification entre les services de l'État et Écomouv'. Un courrier de la DGDDI récemment transmis à votre rapporteur insiste sur les difficultés rencontrées pour exercer son activité de contrôle « sur place et sur pièce », Écomouv' se montrant toujours très frileuse quant aux opportunités des contrôles inopinés. Votre commission déplore ce fait, sans se prononcer sur ses causes (culture des relations avec l'État différentes en Italie ou au sein de la société Écomouv' elle-même, prudence excessive pour l'exécution d'un contrat d'une grande importance pour le prestataire, ou encore constat par la société de ses défaillances ou fragilités en termes de respect du calendrier contractuel et des conséquences envisageables : aucune de ces hypothèses n'est totalement exclusive des autres).

Le caractère imparfait et incomplet des résultats de la VSR présentés à l'État ne laisse pas présager cependant de données qui seraient fantaisistes ou insincères, mais conforte au contraire l'idée que toutes les données fournies sont bien authentiques. Écomouv' reconnaît ainsi par exemple utiliser des flottes de test non conformes au cahier des charges, tant en termes de taille (parfois 10 fois moins de véhicules testés que ne prévoyait le contrat) que de représentativité des redevables (poids lourds de 3,5 tonnes, particulièrement complexes à traiter, en nombre très insuffisant...), mais argumente sur des choix « partagés » par l'État, ce qui n'est pas le cas. L'État met au contraire en avant sur ce sujet la faiblesse des moyens mis en œuvre par son prestataire avant le 4 octobre 2013.

Il reste que nombre des résultats présentés par Écomouv' dans son rapport de VSR ne peuvent être considérés comme représentatifs de la population réelle, ni des conditions réelles de fonctionnement (autre exemple : des tests destinés à vérifier l'aptitude du dispositif en conditions de circulation dense, en décembre 2013, n'ont finalement concerné que 13 poids lourds, dont aucun n'était équipé d'un dispositif embarqué...). Capgemini n'a néanmoins qualifié que de « mineurs » les défauts constatés dans les données fournies par la VSR. Outre le fait que, pour certains, leur occurrence ne remet pas en cause le fonctionnement général du système,

pour d'autres, ce choix de qualification repose sur les vérifications antérieures de la VABF qui ont permis de constater que des tests « unitaires » avaient été couronnés de succès. Ces résultats permettaient de présumer du bon fonctionnement du système malgré l'insuffisance des données de la VSR. L'opportunité de rendre possible la mise en place du système dans des délais brefs, selon la nature des décisions qui seront prises par le Gouvernement, a parfois aussi guidé cette analyse plutôt bienveillante pour Écomouv'. Des délais ont été fixés par l'État pour la mise en œuvre des corrections nécessaires le cas échéant.

Il reste des divergences sur le calcul de certains critères de performance, qui n'affectent pas non plus le fonctionnement du dispositif par lui-même, mais nécessiteront des discussions entre l'État et Écomouv' selon les orientations qui seront prises par le Gouvernement quant à la suite qui sera donnée à la mise en place de l'écotaxe. Un certain nombre de domaines relatifs à la fraude, au contrôle des redevables et aux relations entre Écomouv' et ceux-ci, comme aux interfaces entre les systèmes d'information de l'État et du prestataire et les alertes de dysfonctionnement n'ont pas ou insuffisamment été explorés selon Capgemini. Là encore, ces vérifications n'affectent pas irrémédiablement une mise en fonctionnement du dispositif. Néanmoins, dans le contexte sociétal actuel sur ce sujet, il serait exagérément optimiste que de prétendre que des décisions peuvent être prises sans aucune visibilité sur ces sujets : tant en termes de communication, que de relations juridiques ou de risques de contentieux entre l'État et les redevables en matière de fraude ou de contestations, certains sujets ne peuvent plus aujourd'hui souffrir d'approximations.

Le fonctionnement du dispositif n'était donc pas plus acquis au 1^{er} janvier 2014 qu'au 1^{er} novembre 2013, ce qui explique probablement l'inertie apparente d'Écomouv', relevée par votre commission, face à la décision Gouvernementale de suspendre l'exécution du contrat. Il n'est pas certain qu'il le soit encore à ce jour. Pour autant, votre commission partage la conviction réitérée de l'État quant à sa confiance en la capacité d'Écomouv' à y parvenir dans des délais raisonnables. En effet, l'analyse des améliorations apportées au dispositif et étayées par les rapports de VABF comme de VSR laisse penser que, si la décision en est prise par le Gouvernement, une mise en place d'une écotaxe utilisant cette technologie peut raisonnablement être envisagée au 1^{er} janvier 2015. Ce délai devrait alors être mis à profit, dans un cadre contractuel à redéfinir entre l'État et Écomouv', pour procéder aux ajustements des objectifs et du champ de la redevance comme de l'actualisation juridique et réglementaire nécessaires pour l'État, et aux dernières mises au point et vérifications technologiques pour Écomouv'. Une phase de « marche à blanc », d'une durée de quelques mois, s'avèrera au moins utile, voire nécessaire.

Écomouv' avait peut-être en tête fin 2013 l'avis de la Mapp en 2009. Soulignant « *le caractère critique du respect de la date de mise en service complet du dispositif* », la MAPP relevait qu'« *il conviendra en particulier de prévoir dans la consultation des dispositions incitatives en matière de délais de déploiement complet du dispositif et au travers d'indicateurs de qualité judicieusement choisis dans l'exploitation afin de se garantir contre des pertes de recettes qui pourraient résulter de failles dans le dispositif technique de détection* ». C'était sans doute la situation qu'il fallait dès lors cacher.

Plus précisément, le rapport d'analyse des offres finales de la DGITM relevait qu'Écomouv' s'engageait, sous réserve que l'État tienne ses propres engagements, sur des délais plus contraints que les autres candidats, ce que la DGCCRF jugeait impossible et qui constitua un argument important dans le recours devant le tribunal administratif déposé par la Sanef. Cet argument, ainsi que celui de l'objectif de performance fixé à 99,75 %, pour lequel Écomouv' avait été jugée comme présentant un avantage très net face à ses concurrents alors qu'il paraît quasi inatteignable, semble cependant avoir été déterminant dans l'attribution du contrat. On voit dès lors tout l'intérêt qu'Écomouv' peut avoir eu à masquer ses retards et ses problèmes techniques.

Votre commission rappelle qu'une situation similaire a été rencontrée en Allemagne, lors de la mise en place de la LKW-Maut chez nos voisins. En effet, il a été souligné devant votre commission, lors de son déplacement à Berlin, que si la collecte de la taxe allemande se déroule aujourd'hui dans de bonnes conditions et selon des critères de performance conformes à ceux qui avaient été définis contractuellement, les débuts de la mise en place ont été marqués par des relations tendues entre l'État fédéral allemand et son prestataire, et une montée en puissance jalonnée de difficultés. L'État fédéral allemand soutient pour sa part que Toll Collect lui a caché les difficultés réellement rencontrées et s'est montrée déraisonnablement optimiste dans ses prévisions de calendrier, eu égard à ce que la société privée savait des problèmes qu'elle rencontrait pendant toute la période de mise au point technologique notamment, et même en amont de la signature du contrat. Sans vouloir se montrer déraisonnablement germanophile, votre commission souligne une nouvelle fois que l'exemple allemand, très proche du dispositif tel qu'il était imaginé en France, aurait dû faire l'objet d'une attention plus soutenue des responsables politiques français afin de tirer le plus d'enseignements possibles quant aux difficultés, conséquences et nécessités de suivi liées à la complexité d'un tel projet, y compris en termes de moyens dévolus à l'administration dans ce cadre.

2. Des ambiguïtés juridiques demeurent, notamment sur la répression des fraudes

Votre rapporteur s'interroge sur plusieurs ambiguïtés juridiques entourant le contrat de partenariat et pour lesquelles il n'a pu obtenir de réponses satisfaisantes.

Sur quelle base juridique les douanes dresseraient-elles des procès-verbaux, n'ayant pas elles-mêmes constaté les faits ? Sur ce sujet, on relève une ambiguïté de l'avis du Conseil d'État du 11 décembre 2007 selon lequel le droit de constater les infractions conféré aux agents du prestataire privé ne saurait emporter une participation à l'exercice du pouvoir de police. Dès lors, peut-on engager des poursuites sur des faits que les douanes n'ont pas constatés ?

De même, quelle est la compétence d'Écomouv' à accepter ou à rejeter des recours gracieux sur la perception d'une taxe ? Le recours ultérieur devrait-il considérer que l'administration s'est prononcée en première instance ? Un recours gracieux auprès du ministère des finances serait-il recevable ou doit-on considérer qu'un refus a déjà été signifié par l'administration ? Quelle est l'étendue de l'agrément des agents d'Écomouv' et quelle sera précisément leur compétence ?

Enfin, *quid* aussi des amendes forfaitaires pour absence d'équipements embarqués ? Comment Écomouv' peut-elle constater les faits sans arrêter les véhicules ? Mais les gendarmes ou douaniers ont-ils vocation à se transformer en collaborateurs d'une société privée, fut-elle chargée d'un service public ?

Ces questions n'ont à ce jour pas reçu de réponses précises.

D. LA DÉCISION DE SUSPENDRE L'ÉCOTAXE ET SES CONSÉQUENCES

1. L'annonce de la suspension de l'écotaxe

Le 2 août 2013, alors que l'avenir de nombreuses entreprises agroalimentaires est menacé en Bretagne (Doux, Tilly-Sabco, Marine Harvest, Gad...), un premier dispositif de contrôle automatique fixe (ou « portique ») fut détruit à Guiclan (Finistère) lors d'une manifestation du « Collectif pour l'emploi » réunissant notamment des élus, des syndicats agricoles et de l'agroalimentaire, ou encore des éleveurs.

Lors de la réunion interministérielle du 7 octobre 2013, des représentants des ministères chargés de l'agriculture et de l'agro-alimentaire ont pointé le problème soulevé par les éleveurs et les coopératives en Bretagne. Ils indiquent que « *l'hostilité à la mise en place de la taxe, outre les problèmes éventuels de compétitivité qu'elle soulève, est notamment liée à la*

tradition historique de gratuité des routes du fait du caractère périphérique du territoire breton ».

Au cours du mois d'octobre 2013, d'autres portiques installés dans le Finistère furent pris pour cibles. Ces manifestations pour l'emploi et contre l'écotaxe donnèrent lieu à de violents heurts avec les forces de l'ordre. Au cours du mois de novembre 2013, le mouvement de protestation prit une forme plus permanente et organisée avec la création du collectif « Vivre décider travailler en Bretagne » aussi appelé « les Bonnets Rouges ».

Le bilan financier de ces destructions et dégradations volontaires, qui ont touché des installations dans toute la Bretagne, est lourd. La société Écomouv' évalue les coûts de remise en service ou de remplacement de ces équipements à 18,3 millions d'euros, dont 12,7 millions pour les seuls portiques¹. Ces coûts ne prennent pas en compte les coûts de gardiennage des installations par la gendarmerie ou des entreprises privées.

C'est dans ce contexte qu'intervint l'annonce par le Premier ministre de la suspension de l'écotaxe le 29 octobre 2013. Il ne semble pas que la société Écomouv' ait été informée préalablement à cette décision. Dans son audition du 8 janvier 2014, M. Michelangelo Damasco, membre du comité exécutif d'Écomouv', déclare n'avoir été ni consulté avant la décision, ni invité à aucune négociation depuis. Une réunion de revue de projet, demandée en urgence par Écomouv' dès le 30 octobre, a cependant rapidement été organisée le 7 novembre pour notamment tirer les conséquences de cette suspension.

À cette date, Écomouv' a indiqué construire un plan de communication qui sera partagé avec l'État et avoir mis en place un « plan de refroidissement » destiné à limiter les conséquences salariales en l'attente d'une meilleure visibilité, ainsi qu'un plan de redémarrage pour une mise en service envisagée aux environs de juillet 2014. Écomouv' ne conteste donc pas avoir été incapable de respecter ses engagements de calendrier puisqu'il précise dans un courrier adressé au Premier ministre, dans le cadre de la procédure de négociation/conciliation, au cours du mois de mars 2014 que « *force est de constater que le décalage de la mise à disposition est dénué de gravité pour l'État, dès lors que, le 29 octobre 2013, l'entrée en vigueur de l'écotaxe a été suspendue sine die* ».

Les positions des co-contractants divergent donc naturellement sur ce point précis, l'État considérant qu'en tout état de cause les termes du contrat doivent être respectés indépendamment des autres événements. Par ailleurs, la question se pose, et a été posée à de multiples reprises par votre commission, sans qu'une réponse certaine et univoque puisse être apportée, d'un lien direct ou indirect entre l'acceptabilité de l'écotaxe, y compris en Bretagne et les retards successifs de sa mise en œuvre. Ceux-ci ont pu faire

¹ Cette évaluation date du 25 mars 2014. Elle ne prend pas en compte les éventuelles destructions et dégradations postérieures.

croire à un abandon ou à un report à un horizon plus ou moins lointain de l'entrée en vigueur de l'écotaxe. L'installation des portiques, matérialisation visible du projet, est alors intervenue dans une période de crise économique et sociale particulièrement sensible. Pour Écomouv', les retards pris ne sont pas injustifiés dans un contexte technologique novateur. Par ailleurs, y compris lors des réunions de revue de projet, les représentants d'Écomouv' imputent une part de responsabilité à l'État, qui n'a pas réduit ses délais contractuels de vérification, alors que cela aurait selon eux permis de rattraper certains retards. Enfin, lors de la réunion de revue de projet du 13 décembre 2013, à l'annonce de la création d'une commission d'enquête, Écomouv' a demandé à l'État de renoncer à certaines « mises en demeure » prononcées à son encontre, ce qui montre bien que des difficultés non résolues à l'époque subsistaient.

Les dispositions juridiques sur la fin de contrat

Le contrat signé entre l'État et Écomouv' prévoit différentes possibilités de fin du contrat.

Ainsi, l'État peut **résilier le contrat de partenariat de plein droit** si Écomouv' est dans l'impossibilité absolue d'en poursuivre l'exécution en raison d'un cas de force majeure¹, d'imprévision ou de disparition du titulaire. En cas de force majeure (article 56 du contrat), Écomouv' n'est indemnisée que des pertes subies imputables à l'événement constitutif de force majeure, à l'exclusion de toute autre indemnité². La résiliation pour imprévision, consécutive d'un bouleversement de l'équilibre économique du contrat, peut donner lieu à une éventuelle indemnité (article 58). En cas de disparition d'Écomouv' par une faillite par exemple, la résiliation de plein droit ne donne droit à aucune indemnité.

L'État peut aussi résilier le contrat pour **motif d'intérêt général**, et arrêter ainsi l'exécution du contrat à n'importe quel moment. Il doit cependant indemniser entièrement le titulaire qui n'a commis aucune faute. Le motif de résiliation pour intérêt général peut être l'abandon du projet³. L'indemnisation doit en principe couvrir l'intégralité du dommage subi par le titulaire du marché et prendre ainsi en compte les dépenses engagées et le manque à gagner pour le titulaire⁴. Le contrat prévoit un propre calcul d'indemnité en cas de résiliation pour motif d'intérêt général (article 59 du contrat).

¹ CE, 7 août 1926, Bouxin.

² CE, 8 janvier 1925, Société Chantiers et ateliers de Saint-Nazaire.

³ CE, 23 avril 2001, SARL Bureau d'études techniques d'équipement rural et urbain, n° 186424.

⁴ CE, 16 février 1996. Syndicat intercommunal de l'arrondissement de Pithiviers, n° 82880.

L'État peut aussi résilier le contrat de partenariat pour faute du titulaire (article 64), essentiellement pour un retard en phase de conception-réalisation, puis la non-performance ou le non-respect du contrat en phase d'exploitation. Dans ce cas et si l'on se situe après la mise à disposition, c'est-à-dire après la réception technique finale du dispositif et l'activation de la cession « Dailly », alors la résiliation peut se transformer en rachat du titulaire, dans les mêmes conditions indemnitaires. L'indemnité versée au titulaire est fixée dans le contrat de partenariat et son montant augmente si la déchéance est prononcée après la mise à disposition ou lors de la mise à disposition.

La fin du contrat peut provenir d'événements extérieurs aux parties (**force majeure, imprévision, intérêt général**). Tout comme dans le cas d'une faute du titulaire, on parle de déchéance du contrat.

Ces fins anticipées du contrat peuvent être contestées par le titulaire devant le juge administratif qui peut annuler une résiliation ou exiger le versement d'une indemnité.

S'agissant de la suspension de l'écotaxe, force est de constater que la situation apparaît unique. En effet, la suspension de l'écotaxe est indépendante de l'exécution du contrat. Toutefois, il serait surprenant que l'État puisse accepter la mise à disposition du dispositif conçu par Écomouv' et accepte de payer un loyer alors que l'écotaxe serait abandonnée ou bien appliquée selon des modalités différentes. Aucune disposition n'aborde la question de la suspension. À quoi peut s'apparenter la suspension par le Gouvernement d'une disposition législative votée à l'unanimité par le Parlement, mais dont la mise en œuvre est conditionnée à la parution de textes réglementaires de la responsabilité gouvernementale? À un cas de force majeure? À une décision d'ordre public? La décision du Gouvernement de suspendre l'écotaxe ne connaît qu'un seul précédent: celui du contrat de première embauche (CPE) contenu dans l'article 8 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Le Président de la République d'alors, M. Jacques Chirac, avait promulgué la loi tout en demandant au Gouvernement de veiller à ce qu'aucun de ces contrats ne soient signés. Toutefois, la disposition relative au CPE a, par la suite, été abrogée par la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise.

Interrogé à ce sujet par votre commission d'enquête, M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a indiqué, par courrier, que la décision du Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, de « suspendre » l'application de l'écotaxe au-delà du 1^{er} janvier 2014, en réaction aux troubles à l'ordre public qui ont entouré l'entrée en vigueur du dispositif fin 2013, a donc repoussé *stricto sensu* la mise en œuvre de l'arrêté interministériel du 2 octobre 2013. « *Lorsqu'une décision sera prise sur l'avenir de l'écotaxe, il appartiendra au Gouvernement de régulariser juridiquement l'ensemble des*

dispositions d'entrée en vigueur, en proposant au Parlement une modification de la date du 31 décembre 2011 figurant à la loi de finances pour 2009, et en prenant un nouvel arrêté interministériel pour entériner une date définitive d'entrée en vigueur. »

Or, en l'espèce, aucune annonce gouvernementale officielle n'a été faite pour abroger l'article 153 de la loi de finances pour 2009. Votre rapporteur constate que nous sommes dans une situation juridique particulière, sans précédent, ce qui complexifie davantage un sujet déjà extrêmement difficile.

2. Quelles sont les conséquences financières et sociales de la suspension ?

a) Les conséquences sociales

Pour répondre à ses différents besoins, temporaires (premier enregistrement de l'ensemble des redevables) ou permanents (opérations de collecte de la taxe), Écomouv' a recruté divers collaborateurs, certains à l'issue de formations pluri-partenariales organisées avec les services de l'État, Pôle emploi, le conseil régional de Lorraine, l'AGEFOS-PME et le centre de formation de la chambre de commerce et d'industrie de Metz. En septembre 2013, le prestataire disposait de 255 effectifs à temps plein, 204 en CDI, 28 en CDD et 23 en intérim.

Quelques jours après l'annonce de la suspension, la société a décidé de mettre fin au contrat de travail temporaire de 14 opérateurs d'enregistrement et d'annuler la formation de 80 opérateurs d'enregistrement qui devait débiter le 4 novembre. En novembre, elle a mis fin aux CDD des 20 opérateurs d'enregistrements. Elle a par ailleurs suspendu la formation de 59 contrôleurs et informé les personnes concernées qu'elles ne seraient pas embauchées comme prévu en décembre en CDI. En février 2014, elle disposait de 209 salariés, 203 en CDI, 2 en CDD et 4 en intérim.

Bien évidemment, ces décisions, dont la responsabilité ne peut être imputée à Écomouv', sont lourdes d'impact pour nombre de familles. Plusieurs personnes dont la formation a été suspendue sont venues témoigner devant la commission d'enquête des conséquences désastreuses de ces revirements dans leur trajectoire personnelle de retour à l'emploi. Ils ont manifesté leur volonté que leur cas soit étudié, afin de ne pas devenir « les oubliés de l'écotaxe ».

Par ailleurs, les 130 agents des douanes recrutés au sein du service taxe poids lourds de la douane, installé à Metz, devront être réaffectés à d'autres missions, si la suspension se poursuit.

b) *Les conséquences financières*

(1) Pour Écomouv'

Pour Écomouv', la suspension s'est d'abord traduite par le refus de l'État de procéder à la mise à disposition du dispositif de collecte, qui aurait entraîné l'obligation de verser un loyer au prestataire privé. Or, dans le modèle financier élaboré par Écomouv', ce dernier doit rembourser les prêts bancaires qu'il a souscrits au moment où il perçoit les premiers loyers.

En l'absence de loyers, la société Écomouv' se retrouve donc dans une impasse de financement qui peut conduire à sa mise en liquidation judiciaire, ce qui marquerait l'abandon définitif de l'écotaxe. Pour éviter cette issue et afin de préserver le dispositif, Écomouv' a d'abord suspendu les paiements à ses sous-traitants, qui sont par ailleurs ses actionnaires. Le pool bancaire a ensuite accepté d'assurer la trésorerie du consortium le temps qu'une solution puisse être trouvée avec l'État. En revanche, Écomouv' se doit d'acquitter des frais financiers au titre de cette opération, qui pourraient être éventuellement être en tout ou partie être refacturés à l'État (*cf. infra*).

(2) Pour les sociétés habilitées de télépéage

Les SHT sont placées dans une situation délicate, dans la mesure où le contrat-type conclu avec Écomouv' ne prévoit de rémunération qu'après l'entrée en vigueur de la taxe. Une rémunération des SHT pendant la période de suspension nécessiterait la conclusion d'avenants aux contrats signés entre Écomouv' et les SHT, et partant, une amélioration de la situation financière d'Écomouv'. Aujourd'hui, ces sociétés ont investi plusieurs millions d'euros¹ sans bénéficier, pour l'instant, d'aucun retour sur investissement. Elles affirment souffrir en outre d'une absence de visibilité.

(3) Pour l'État et les collectivités territoriales

Pour l'État, les conséquences financières de la suspension concernent avant tout le manque à gagner en termes de recettes d'écotaxe. Très concrètement, son produit devait revenir pour 760 millions d'euros à l'Afitf et pour 160 millions aux départements propriétaires d'une partie du réseau taxable.

Au regard des délais nécessaires pour remettre en ordre de marche l'ensemble du dispositif de collecte (et notamment tout le processus d'enregistrement), il semble de plus en plus évident qu'aucune recette ne sera perçue au titre de l'exercice 2014.

¹ Pour la fabrication et la distribution des équipements embarqués ainsi que pour réaliser les opérations d'enregistrement des redevables.

Les autres conséquences financières restent beaucoup plus difficiles à déterminer car elles dépendent de la voie choisie par le Gouvernement pour sortir de la suspension. En effet, selon qu'il prononce la déchéance du contrat en raison d'un retard de plus de 6 mois ou bien qu'il conclue un avenant au contrat, les montants en jeu peuvent varier considérablement.

Au regard des clauses contractuelles, la rupture pour motif d'intérêt général après la mise à disposition pourrait se révéler plus coûteuse encore. La formule de calcul de la résiliation dans un tel cas avait d'ailleurs été critiquée par la Mapp, dans son avis du 14 octobre 2011, car elle la jugeait trop favorable au prestataire privé.

À l'inverse, si un accord est trouvé entre les parties, il est probable qu'une partie des frais financiers acquittés par Écomouv' auprès des banques créancières durant la période de suspension de l'écotaxe soient pris en charge par l'État en contrepartie de l'acceptation de la mise à disposition du dispositif de collecte et donc du versement des loyers. Néanmoins, des pénalités contractuelles pourraient être infligées à Écomouv'. Quoi qu'il en soit, dans une telle hypothèse, il est probable que l'État cherchera à faire coïncider la date de mise à disposition avec celle de mise en service, permettant ainsi de couvrir le loyer d'Écomouv' par les recettes d'écotaxe.

Le Gouvernement a confirmé à votre commission d'enquête que les cocontractants cherchaient une voie de sortie acceptable. Les enjeux de cette négociation et les pistes de dialogue possibles lui ont été présentés lors de plusieurs auditions à huis clos.

En tout état de cause, la recherche d'une solution à l'amiable ne peut aboutir qu'à la condition que le Premier ministre arbitre en faveur du maintien du principe de création de l'écotaxe. Or, même dans une telle hypothèse, il semble probable que, suite aux travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale, la taxe soit plus ou moins substantiellement remaniée. Son produit pourrait alors être diminué, conduisant l'État à devoir remettre sur l'ouvrage la question du financement de l'Afitf.

E. DES INTERROGATIONS QUANT AUX CONSÉQUENCES DE LA SUSPENSION DE L'ÉCOTAXE ET AUX SCENARII DE SORTIE DE CRISE

Dans le cadre de l'exécution stricte du contrat, la suspension de la taxe, qui correspond au fonctionnement « à vide » du dispositif après mise à disposition, coûterait, selon les informations fournies à votre rapporteur, sans prise en compte des pénalités, environ 44 millions d'euros par trimestre en intégrant une rémunération des SHT.

Dans l'hypothèse où l'État ne paierait pas d'annuité en 2014, la nécessité de financer le portage financier du dispositif génèrerait un coût supplémentaire dépendant de la durée de la suspension. L'ordre de

grandeur pourrait être estimé sur une année à une dizaine de millions d'euros au moins auxquels s'ajouterait probablement le coût de la rupture des instruments de couverture du risque de variation des taux.

En cas de sortie de la suspension pour une mise en œuvre de la taxe, il n'y aurait pas de coût additionnel particulier puisque l'on resterait dans l'exécution du contrat.

En cas de sortie de la suspension pour un abandon de la taxe, trois hypothèses de sortie du dispositif doivent être envisagées.

La première hypothèse est celle de la déchéance du contractant, prononcée avant la mise à disposition du dispositif et fondée sur un retard du prestataire de plus de six mois. Dans cette hypothèse, le montant pourrait faire l'objet de discussions juridiques puisque, dans ce cas, le contrat renvoie à la jurisprudence existante. Il serait toutefois très proche du coût calculé après la mise à disposition dans la mesure où tout le dispositif est réalisé. La différence concerne alors essentiellement les modalités de paiement puisqu'avant la mise à disposition, l'État devrait payer en une seule fois, alors qu'après celle-ci l'État pourrait payer sa dette en plusieurs échéances.

Devant la commission d'enquête, M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, a indiqué que le prononcé de la déchéance pourrait coûter à l'État 950 millions d'euros, à raison de 850 millions d'euros d'indemnité versée à Écomouv' et de 100 millions d'euros au titre des frais financiers et de la rupture des contrats liant Écomouv' avec les SHT. Il a affirmé qu'il s'agissait de la fourchette haute.

La seconde hypothèse apparaît la moins probable puisqu'elle consisterait à rompre le contrat, pour un motif d'intérêt général, après avoir accepté la mise à disposition du dispositif. Dans ce cas, le montant versé à Écomouv' dépendrait de la date de rupture. Plus elle est éloignée de l'échéance du contrat et plus elle est élevée. En octobre 2011, la Mapp avait critiqué la formule contractuelle de calcul de cette indemnité, considérant qu'elle était trop favorable au prestataire privé. En effet, elle prend également en compte – à la différence de la déchéance – une partie de la perte des bénéfices que le prestataire privé aurait dû percevoir si le contrat s'était déroulé jusqu'à son terme.

La troisième hypothèse reposerait sur un accord contractuel, à l'amiable, entre l'État et Écomouv'. Le coût de sortie dépendrait alors de la négociation mais on peut penser qu'elle couvrirait légitimement une grande partie des investissements réalisés par Écomouv' ainsi que les frais financiers associés. Cet accord serait formalisé par un protocole d'accord négocié directement par les parties ou grâce à l'intervention de la commission de conciliation prévue par les termes du contrat. Il semble que ce soit aujourd'hui la solution privilégiée.

Les éléments détaillés concernant l'indemnisation des différentes parties ont été précisés précédemment. La discussion devra aussi porter sur l'indemnisation des SHT et l'État pourra difficilement faire l'économie d'une négociation directe avec elles.

En effet, pour l'État, les conséquences financières de la suspension concernent avant tout le manque à gagner en termes de recettes d'écotaxe. Très concrètement, son produit devait revenir pour 760 millions d'euros à l'Afitf et pour 160 millions d'euros aux collectivités propriétaires d'une partie du réseau taxable. Un abandon complet du dispositif paraît donc quasi impossible, tant au regard des investissements faits que des recettes attendues.

Il reste à considérer l'existence de délais nécessaires pour remettre en ordre de marche l'ensemble du dispositif de collecte (et notamment tout le processus d'enregistrement, mais aussi en termes de textes réglementaires dont l'articulation serait à rebâtir). Il semble de plus en plus probable qu'aucune recette ne sera perçue au titre de l'exercice 2014. Lors de son audition, la directrice générale des douanes a estimé qu'il faudrait au moins six mois, à compter de la décision de lever la période de suspension, pour « remettre en route » le dispositif. Il y a donc désormais urgence à trouver un accord avec Écomouv'.

CONCLUSION

Il était demandé à votre commission de se pencher sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat passé avec la société Écomouv' pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds. Sur la base des éléments rassemblés, votre commission a établi que (i) le recours à un contrat de partenariat avait été dûment autorisé par le Conseil d'État saisi dans les formes prévues, (ii) la consultation proprement dite conduisant au choix du prestataire *in fine*, s'est déroulée dans le respect de l'égalité de traitement des candidats.

La décision d'externaliser la collecte de l'écotaxe, dans le cadre d'un partenariat public-privé a fait consensus au Parlement lorsqu'elle a été prise. C'est un choix politique, d'autres solutions étant techniquement et juridiquement envisageables.

Sur le recours au contrat de partenariat, les autorités politiques ont considéré que la commande était passée, dès lors que l'administration avait consigné de mettre en place un dispositif assurant une rentrée financière de 1,1 à 1,2 milliard d'euros. L'administration a opté pour l'externalisation juridiquement la plus large possible, allant jusqu'à la perception de la taxe ainsi mise en place. L'État s'est donné comme objectif de maximiser le montant des recettes tout en minimisant le risque de contentieux avec notamment des exigences techniques en termes de contrôle peut-être excessives. La logique de réduction des effectifs de fonctionnaires qui prévalait ne permettait pas d'envisager les créations de postes induites par la mise en place de ces contrôles. Les investissements liés aux contraintes technologiques définies dans ce cadre ont contribué à aboutir à un coût de projet très supérieur à celui qui était estimé lors de l'étude d'évaluation préalable.

La procédure du dialogue compétitif, menée sur de longs mois, a été l'occasion d'échanges nombreux entre l'État et les candidats sur tous ces points. Il apparaît que la société Écomouv', attributaire du marché, s'est engagée sur des délais et des performances dont elle ne pouvait ignorer les difficultés, voire l'impossibilité, à les respecter. Votre commission rappellera seulement que l'Allemagne a connu une situation similaire dans ses relations avec la société Toll Collect, qui réalise aujourd'hui dans des conditions conformes à ses engagements une prestation de même nature pour l'État fédéral allemand.

Après une installation retardée par rapport au calendrier initial, Écomouv' n'a maîtrisé son système que difficilement et tardivement. Hors les modifications liées aux demandes de l'administration, et qui ont fait l'objet lorsque c'était possible d'assouplissements, il apparaît qu'Écomouv' n'a pas fait preuve de la transparence attendue pendant toute la phase de mise au point du dispositif, cachant à l'État ses retards et ses difficultés. La compréhension des pouvoirs de contrôle de l'État dans ses locaux comme en ce qui concerne certaines de ses procédures internes a fait et fait encore l'objet de points de vue différents entre l'administration et la société.

Les auditions ont souligné que l'externalisation du recouvrement de la taxe a amené l'administration à être très exigeante sur des garanties proches du « zéro défaut ». On peut donc légitimement s'interroger sur le fait que le choix d'un périmètre étendu du PPP ait amené à une complexification et à un surcoût. Mais dans tous les cas, les réponses techniques ayant été apportées par Écomouv', cette interrogation n'est pas de nature à remettre en cause le contrat, mais mérite d'être gardée en mémoire.

La décision prise en octobre 2013 de suspendre l'écotaxe, pour des raisons d'ordre public, a créé une situation juridiquement complexe, mais qu'Écomouv', aux prises avec des difficultés de stabilisation du système qu'elle avait intérêt à ne pas mettre en avant, a acceptée et mise à profit pour prolonger les tests de vérification et de mise au point en cours. Indéniablement, cette décision a joué sur l'engagement des entreprises de transport notamment, qui se sont positionnées en situation d'attente au regard des opérations d'enregistrement en cours. Mais ce point était loin d'être le seul à devoir faire l'objet de corrections et de tests. Même s'il est important aujourd'hui de retrouver de la transparence et des certitudes sur l'avenir de l'écotaxe et du dispositif mis au point par Écomouv', tant pour la société elle-même et ses financeurs que pour les redevables et les SHT, on ne saurait affirmer que le dispositif était totalement opérationnel le 1^{er} janvier 2014.

En tout état de cause, la suspension de l'écotaxe est une décision politique sans aucun fondement juridique. Dès lors que l'écotaxe a été votée par le Parlement, elle ne saurait être modifiée ou, *a fortiori*, supprimée sans qu'il soit à nouveau saisi.

Pour autant, il convient désormais de sortir rapidement de l'impasse, en redéfinissant avec Écomouv' le périmètre de l'opération et les responsabilités réciproques de l'État et de son mandataire, tout en trouvant un nécessaire accord financier. L'étude des choix qui s'offrent au Gouvernement quant aux décisions politiques liées à l'instauration d'une fiscalité écologique appliquant les principes du Grenelle de l'environnement sort du champ des préoccupations de votre commission, mais relevait de la mission parlementaire conduite par nos collègues de l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous sommes réunis pour examiner le projet de rapport mis à votre disposition pour relecture le 13 mai 2014.

Je voudrais souligner l'importance, tant par leur qualité que par leur quantité, des travaux accomplis dans le délai de six mois imparti aux commissions d'enquête : nous avons organisé 37 auditions entre le 8 janvier et le 29 avril dernier, nous avons effectué trois déplacements, à Metz le 28 janvier 2014, à Bruxelles le 26 février 2014 et en Allemagne, le 4 mars 2014 ; nous avons réuni une masse impressionnante de documents et d'informations complètes et précises dont beaucoup relèvent du secret des affaires.

Nous avons aussi réuni à plusieurs reprises le bureau de la commission de façon à le tenir informé de l'évolution des travaux : le 17 décembre 2013, le 12 février 2014 et le 29 avril 2014.

Une fois mis à disposition, le projet de rapport a été consulté par quatorze des vingt-et-un sénateurs que compte notre commission : cette proportion témoigne de votre intérêt et de votre implication, dont je vous remercie.

J'ai toutefois eu la surprise de constater que le projet de rapport ne correspondait ni à la tonalité générale de nos travaux ni à ce qui avait été annoncé au dernier bureau : il ne se tient pas à la structure chronologique sur laquelle nous étions tombés d'accord, ce qui lui fait perdre en clarté. Je n'y ai pas retrouvé la diversité des avis que nous avons entendus : le projet de rapport semble se focaliser uniquement sur l'audition des deux professeurs de droit que nous avons sollicités. J'ai trouvé en revanche beaucoup de sous-entendus, d'accusations et d'affirmations péremptoires ; ce rapport est nettement à charge contre les partenariats public-privé (PPP), l'administration française, la classe politique, les entreprises... en particulier italiennes !

J'ai regretté enfin qu'il fasse une large part à des sujets secondaires, la base aérienne (BA) 128 par exemple, alors que les enjeux de l'écotaxe et du contrat signé avec Écomouv' sont importants et que l'on attend le Sénat sur ce sujet.

J'ai donc décidé de rédiger des propositions de modification pour refléter plus fidèlement nos travaux et nos constatations au fil des auditions ; certains de nos collègues ont fait de même. Quelle ne fut pas ma surprise en constatant hier que Mme le rapporteur avait déposé elle aussi 64 propositions de modification, souvent substantielles !

J'avais pourtant reçu du Président Bel le 7 mai dernier un courrier par lequel il me rappelait la procédure des commissions d'enquête : « *Il conviendrait que chaque commissaire puisse être en mesure de disposer du temps nécessaire à la consultation du projet de rapport de la commission dans la semaine précédant la séance au cours de laquelle la commission adoptera ledit rapport* ».

Je pensais que nous avions répondu à cette exigence mais, en modifiant votre propre projet de rapport, vous avez bien maltraité vos collègues puisque, finalement, nous n'avons eu qu'une esquisse ou un brouillon ! En le découvrant, j'ai eu le sentiment d'avoir passé beaucoup de temps pour rien sur la première version, rendue caduque par vos 64 propositions de modification.

Quoiqu'il en soit, nous allons commencer cette réunion au cours de laquelle nous pourrions nous exprimer.

Nous commencerons par un débat général, avec la présentation du projet de rapport de notre rapporteur. Je demanderai à chaque groupe de donner son avis général et à ceux de nos collègues qui le souhaitent d'exprimer une opinion particulière.

Nous déciderons alors soit de passer à l'examen des propositions de modification, soit de clore définitivement cette réunion.

Si nous passons à la phase d'examen des propositions de modification, je vous expliquerai selon quelles modalités, sachant que nous n'avons pas à appliquer les règles de la séance publique ni celles, bien sûr, de l'adoption d'un texte de commission *stricto sensu*. Il nous faut avoir, je pense, comme ligne directrice de garantir une certaine tenue et une logique au résultat de nos travaux.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je suis navrée que vous preniez les choses ainsi. Comme vous l'avez souligné, nous avons travaillé dans des conditions difficiles inhérentes au formalisme des commissions d'enquête, qui ne nous était pas connu auparavant. Je découvre par exemple aujourd'hui ce courrier du 7 mai dernier. Le fait que les deux premiers week-ends de mai aient été des ponts n'a pas simplifié les choses.

Quant à la structure du rapport, nous avons en effet parlé de suivre la chronologie des événements. En le relisant, il m'a semblé que cela donnait un résultat confus, émaillé de redondances, où le lecteur finissait par se perdre. J'ai donc travaillé sur un autre plan, tout en maintenant la distinction entre la période antérieure au contrat, celle de son évolution et celle de l'installation après le contrat. Cela me paraissait préférable à la première formule, dans laquelle je ne parvenais pas à faire entrer tout ce que nous avons vu et entendu. Il reste certes des redondances dans ce texte, que j'ai dû rendre sans avoir pu le relire à tête reposée.

Quant à sa tonalité, j'ai eu des retours des premiers sénateurs qui l'avaient consulté. Ils m'ont dit que j'étais dure et je me suis rendu compte

après relecture qu'ils avaient raison : mon intention n'était pas de mettre en cause l'administration. Autre exemple : j'ai vu que vous aviez déposé des demandes de modification restituant des citations complètes, là où j'avais cru suffisant de n'en donner que des résumés - il est vrai que cela a sans doute contribué à l'impression d'agressivité donnée par le texte. Certains ont aussi pu penser qu'étant bretonne, j'avais voulu mettre l'écotaxe hors les clous. Il n'en est rien. C'est pour remédier à ces impressions que j'ai proposé des modifications supplémentaires, qui ressemblent d'ailleurs beaucoup aux vôtres, et qui aboutissent à un texte plus neutre et moins agressif.

Il restait un paragraphe sur l'analyse du rapport de vérification de service régulier (VSR) que je n'avais pas eu le temps d'examiner de près et que je voulais retravailler pour en rendre la formulation moins lapidaire. Si ces quelques modifications sont importantes, une multitude d'autres ont simplement pour but de lisser le texte, dont je suis navrée qu'il ait été aussi mal perçu. En le relisant à tête reposée, je comprends parfaitement les réactions qu'il a suscitées.

J'ai porté la torche loin sur certains sujets qui comportaient des zones d'ombre : c'est le rôle d'une commission d'enquête. Nous avons établi qu'il n'y avait pas matière à un scandale d'État et que le choix d'un PPP était possible juridiquement. Il est vrai qu'il a pris la forme d'un contrat très large, et que ce choix n'était pas partagé par tous ; mais nous ne le mettons pas en question d'un point de vue juridique.

Quant à la procédure, la commission d'enquête n'a pu mettre en évidence aucune faille dans l'attribution du contrat. Nous nous rangeons sur ce point à la position du Conseil d'État lors du contentieux engagé par l'un des concurrents malheureux : sa réponse avait été à peu près : « *Circulez, il n'y a rien à voir* ». Les recherches poussées que nous avons conduites sur ce point donnent d'autant plus de crédibilité au rapport.

Si juridiquement la lumière est faite sur le choix d'un PPP et sur son attribution, il reste qu'Écomouv' a failli à sa tâche en ne s'en acquittant pas en temps et en heure et en donnant une présentation erronée de l'état d'avancement de ses travaux pendant toute la période de préparation. C'est ce qui ressort de l'analyse du rapport de Capgemini et des revues de projet. Cela permet à l'État d'avoir en main des arguments de négociation s'il veut remettre en œuvre l'écotaxe en gardant Écomouv' pour partenaire. En dépit de ces retards, la capacité technologique d'Écomouv' ne peut être mise en doute et l'on peut espérer qu'au 1^{er} janvier 2015, tant l'État qu'Écomouv' seront prêts à remettre en place un système d'écotaxe. Mais ce dernier point sort du champ de compétence de notre commission d'enquête.

Dès lors qu'est écarté le soupçon d'un scandale d'État, le Gouvernement peut envisager de renégocier la mise en place d'une écotaxe avec la technologie d'Écomouv'. Or, j'ai senti que le projet de rapport ne

donnait pas cette impression ; c'est pourquoi j'ai proposé des modifications ponctuelles sur la forme, dans l'espoir qu'elles vous rassurent.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La question n'est pas que nous soyons rassurés ou pas : à ce stade, nous en sommes tous au rapport initial et les commissaires n'ont pas vu vos demandes de modification.

M. Vincent Capo-Canellas. – Tout est dans la manière d'écrire ce rapport. En l'état, il donne le sentiment que la commission d'enquête est globalement défavorable à l'écotaxe ; il semble inspiré par des jugements de valeur d'après lesquels cette mesure serait inapplicable. S'agissant du rapport d'une commission d'enquête, on est surpris qu'il émette une opinion, alors que la tâche d'une telle commission est d'établir des faits, qu'il lui incombe de prouver ; à défaut, il est préférable de ne rien dire.

On pourrait insister davantage sur la situation juridique actuelle : la suspension de l'écotaxe, qui pose un certain nombre de problèmes tant du point de vue environnemental que de celui du transfert modal. Pour sortir de cette situation, il conviendrait d'inviter fermement le Gouvernement à adopter des options réalistes, ce que le rapport ne fait pas. Il donne en outre l'impression de se caler sur une seule audition : celle de Mme Ségolène Royal, qui semble décidée à tourner la page de l'écotaxe sans pour autant proposer un autre système, ce qui est regrettable. L'Assemblée nationale s'est prononcée sur le fond ; le Sénat doit en faire autant, plutôt que de donner le sentiment de choisir la thèse de la ministre.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut régler certaines questions pratiques : comment devons-nous organiser nos travaux ? Nous sommes nombreux à cette réunion, et je n'ai rien contre un débat général, mais nous n'aurons jamais le temps d'examiner une à une les 211 demandes de modification. Après avoir entendu la présidente et le rapporteur, j'ai le sentiment qu'il ne serait pas impossible de parvenir à un texte acceptable par tous, d'autant qu'elle a tenu compte, dans les demandes de modification qu'elle a présentées, des réactions suscitées par la première version du rapport. Il me paraît donc souhaitable de commencer rapidement l'examen des demandes de modifications, de voir d'abord celles qui ne poseront pas problème, pour nous concentrer ensuite sur les autres, quitte à avoir une seconde réunion avant le délai limite. La commission doit faire le maximum pour arriver à un texte commun ; les députés y sont bien parvenus !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – J'ai proposé une discussion générale, afin que tous puissent s'exprimer. Nous sommes dans une situation exceptionnelle, puisque le rapporteur lui-même demande des modifications au rapport. Elle s'est exprimée, je souhaite que les représentants des différents groupes le fassent à leur tour.

M. Michel Teston. – Je m'inquiète, comme Jean-Pierre Sueur, de l'organisation de nos travaux : sera-t-il possible de suspendre la réunion

pour nous concerter, après une présentation globale des demandes de modification ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Aucun des documents sur lesquels nous travaillons ne doit circuler à l'extérieur. Nous sommes obligés d'aller au bout : lorsque nous nous serons prononcés sur les demandes de modification, chacun devra apprécier la cohérence - ou l'incohérence - du document ; il y aura à la fin de la réunion un vote sur le rapport complet. Mais auparavant, il me semble nécessaire que chaque groupe donne son avis.

M. Jean-Jacques Filleul. - Je tiens à saluer le travail de Mme le rapporteur comme de Mme la présidente : nous avons vécu une commission d'enquête de grande qualité.

Nous examinons maintenant le rapport et les modifications de Mme Klès...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - ... dont nous n'avons pas eu connaissance.

M. Jean-Jacques Filleul. - La solution serait peut-être de repousser cette réunion...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Impossible.

M. François Grosdidier. - J'ai été très surpris à la lecture du projet de rapport. J'avais bien senti chez vous, madame le rapporteur, un certain parti-pris contre l'ancien Gouvernement et contre Écomouv', et certains reproches que vous adressiez à cet opérateur m'avaient paru injustifiés. Mais vous nous aviez indiqué, lors d'une réunion préalable, les grandes lignes de votre rapport et il m'avait semblé que nous étions à peu près d'accord. Je m'attendais bien à ce que nous n'ayons pas la même appréciation de la décision de suspension, mais celle que je découvre dans votre texte me surprend d'autant plus qu'il s'agit du rapport d'une commission d'enquête : il s'agit d'établir des faits, avant que d'exprimer une opinion. Je m'étonne également d'y trouver beaucoup de jugements de valeur, d'accusations gratuites, d'appréciations très subjectives et même de procès d'intention. Il fallait porter la torche, certes, mais pour éclairer et non pour allumer.

Vous mettez en cause, par exemple, les conditions d'installation d'Écomouv' à Metz, ce qui me concerne en tant qu'élus de cette agglomération. Pour moi qui traite depuis vingt ans des dossiers de reconversion économique, il n'y a rien eu là d'extraordinaire. Vous parlez de négligence et même de complaisance de l'administration : ce sont des accusations graves et totalement déplacées contre les autorités de l'État. Vous décidez sans élément de comparaison qu'il y aurait eu des surfacturations, vous décidez qu'il y a eu des avantages indus. Il est inadmissible qu'une commission d'enquête parlementaire conclue à de telles allégations entièrement dépourvues de fondement. Le projet d'installation à

Metz n'a en rien faussé le choix de l'opérateur, puisque cette installation aurait en réalité avantage le concurrent d'Écomouv'.

Je veux bien que l'on épargne le Gouvernement actuel et que l'on essaie de trouver une solution consensuelle, mais vous en arrivez à monter en épingle de simples retards, bien antérieurs à la décision de suspension, en parlant de « détresse des salariés » et vous occulter totalement les véritables difficultés sociales consécutives à cette décision. C'est la paille et la poutre.

M. Francis Grignon. – J'étais très motivé par cette commission d'enquête : du jour au lendemain, mon village a vu passer 3 000 camions de plus. J'ai lu le projet de rapport la semaine dernière et j'ai été choqué par sa manière de critiquer tout ce qui a été fait, en particulier dans sa conclusion : « *Il convient désormais de sortir de l'impasse en redéfinissant avec Écomouv' le périmètre de l'opération et les responsabilités de l'État...* ». Très bien, sauf que vous écrivez plus haut : « *Il aurait fallu conserver en maîtrise d'ouvrage publique la collecte de la taxe...* ». C'est particulièrement pervers, parce que cela revient à dire qu'il faut abandonner l'ensemble du système. Je n'admets pas cette façon de présenter les choses. Et dans les demandes de modifications que j'ai vues hier, il en va de même : c'est un rapport qui va permettre aux ministres de dire qu'il faut abandonner le système. Je suis totalement en désaccord avec un rapport qui donne des opinions et non des faits réels.

Mme Mireille Schurch. – Pouvons-nous apporter des contributions à ce rapport et jusqu'à quelle heure ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Tout dépend de l'heure à laquelle nous aurons fini ; au plus tard, demain soir à 17 heures.

Mme Mireille Schurch. – Le fait que nous contestions le contrat Écomouv' ne veut pas dire que nous soyons hostiles à l'écotaxe, au contraire ; mais nous sommes très réservés à l'égard des PPP. Depuis 2011, mon groupe avait alerté les gouvernements successifs sur ce contrat très coûteux pour l'État et très avantageux pour Écomouv' ; M. Frédéric Cuvillier m'avait répondu il y a deux ans qu'il n'était pas possible de le renégocier. Écomouv' a d'ailleurs reçu le premier prix des PPP, sans doute parce qu'il a été très performant.

Ce rapport d'enquête vient confirmer ce que nous pensions des PPP. Il ne prend pas parti, mais réunit les informations sur les problèmes financiers, techniques et juridiques, touchant notamment à l'externalisation de la collecte de la taxe. Cela ne met pas en cause la totalité du contrat.

Nous ne pouvons évidemment pas admettre les critiques adressées à l'administration, qui a été laissée à elle-même ; c'est aux politiques qu'incombe la responsabilité des difficultés survenues.

Quant au problème de Metz, je suis moi aussi élue locale. Nous faisons, tous, ce que nous pouvons pour attirer des entreprises et des emplois, en donnant beaucoup d'avantages à celles qui veulent bien venir

s'installer dans nos territoires. Il faudra moduler sur ce point ce travail très complet et précis, dont on se demande cependant ce qu'il apporte pour l'avenir. Aujourd'hui, que fait-on ? Nous n'avons pas été jusqu'au bout : peut-on poursuivre réellement avec Écomouv' ? Peut-on renégocier le contrat ou une partie du contrat ? La collecte de la taxe doit-elle revenir à l'État ? Quel serait l'impact financier de l'abandon de ce contrat ? Nous ne souhaitons pas remettre en cause l'entrée en application de l'écotaxe en janvier 2015, même si ce rapport confirme notre point de vue sur les PPP.

M. Éric Doligé. – Je me trouve moi aussi face à deux rapports différents, le premier de 108 pages, pour lequel j'avais à proposer à peu près une modification par page, le second, que vous venez de faire oralement, et qui me convient très bien : le PPP ne pose pas problème, même dans son périmètre, la procédure d'attribution du contrat n'a montré aucune faille, les capacités technologiques d'Écomouv' ne sont pas en cause. Les quatre ou cinq phrases fortes que vous avez prononcées, si l'on en exclut quelques scories dues peut-être à la vivacité de votre caractère breton, ne m'ont pas choqué. Il est donc possible de faire un grand pas, pourvu que l'on garde à l'esprit qu'il ne s'agit pas de se prononcer pour ou contre les PPP. Je voudrais d'ailleurs dire à ma voisine que j'ai, moi aussi, été premier prix des PPP...

M. Ronan Dantec. – Il n'y a pas ici de scandale d'État, c'est un point de consensus. Une partie du débat de cet après-midi est hors de propos, puisque nous sommes d'accord pour considérer que l'État peut continuer à faire appel à Écomouv'.

Mais une commission d'enquête concluant que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes serait totalement contre-productive et susciterait de nouveaux débats. Nous sommes là pour dire notre avis sur la manière dont l'État met en place un certain nombre de PPP complexes. Si nous ne disons rien à ce sujet, nous aurons mobilisé beaucoup de moyens pour rien. Dans le cas présent, le fait que le PPP ait inclus dans les missions de l'opérateur privé la collecte de la taxe a généré mécaniquement des conditions de sur-contrôle de la part de l'État, d'où est sortie une espèce de machine infernale. Le but est que cela ne se reproduise pas.

Nous sommes d'accord sur beaucoup de points, mais ce rapport doit assumer des conclusions de portée générale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Un compte rendu sera fait de notre réunion, il sera publié et joint au rapport. Au sujet du contrat Écomouv' dont vous venez de parler, je voudrais attirer votre attention sur la mesure de suspension : il s'est agi d'une décision politique, dépourvue de tout fondement juridique. M. Christian Eckert, interrogé à ce sujet, a fait une réponse écrite dont il ressort que le Gouvernement avait la possibilité de suspendre par un arrêté la mise en œuvre de cette taxe votée par le Parlement, mais qu'il ne peut ni la suspendre indéfiniment, ni la

modifier, ni l'abroger. Il va bien lui falloir revenir devant le Parlement. Il est de notre responsabilité de rappeler la règle de la séparation des pouvoirs de notre pays.

Nous devons aussi répondre aux six questions posées par M. François Rebsamen au début de la constitution de la commission d'enquête. Nous devons joindre à nos réponses une analyse financière, car c'est une dimension à laquelle nous n'échapperons pas et nous devons affronter enfin la question juridique de la suspension. C'est l'honneur du Sénat de faire ressortir cette question essentielle.

M. Philippe Leroy. – Les conclusions que le rapporteur nous a présentées oralement sont quelque peu contradictoires avec les déclarations de la Ministre. Je partage le point de vue de Mme la Présidente. La conclusion du rapport de notre commission doit indiquer clairement que la procédure de dévolution du PPP ne contient aucun scandale. Rien ne s'oppose donc à appliquer l'écotaxe.

Il serait utile de nous rappeler les règles de secret qui s'imposent à une commission d'enquête. Il faudrait également déterminer clairement la méthode que nous adopterons pour discuter du texte. Un vote indicatif simplifierait la discussion des propositions de modification, s'il s'avère que la commission d'enquête considère dans sa majorité que le processus de dévolution du PPP est juridiquement correct.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous pourrions voter sur les six questions posées par M. Rebsamen et voir si une majorité se dégage.

M. Roland Ries. – Le Groupement des Autorités Responsables de Transport (Gart) a adopté ce matin à l'unanimité une motion visant à mettre en œuvre l'écotaxe le plus rapidement possible. Les sommes récupérées doivent servir à financer les projets des collectivités locales, soit 120 projets où l'État investit à hauteur de 10 à 15 %. Sans l'écotaxe, ces projets ne verront pas le jour. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de mettre en œuvre l'écotaxe. Le rapport a ouvert une voie. Reste à trouver la méthode pour donner forme au consensus.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est d'écriture qu'il s'agit, plus que de méthode.

M. Roland Ries. – Seules les propositions de modification qui nous différencient méritent d'être discutées. Concentrons-nous sur eux. Le travail de M. Chanteguet a été salué unanimement à l'Assemblée nationale. J'aimerais qu'on salue également le nôtre.

M. Charles Guené. – Sur la forme, je suis d'accord avec ce qu'ont dit MM. Doligé et Leroy. Si je devais risquer une boutade, je dirais que dans le cas de l'écotaxe, le PPP a échoué à transférer le risque de la gestion politique.

M. Jean-Luc Fichet. – Je salue la qualité du rapport, qui résulte du travail considérable de Mme Klès. Sa rédaction n'est pas satisfaisante pour une majorité de commissaires, mais il a mis en évidence des dysfonctionnements qu'il convenait de souligner, notamment pour améliorer les prochains PPP. Le rôle de notre commission d'enquête n'est pas de se prononcer sur le maintien ou non de l'écotaxe, même si j'ai un avis, qui n'est pas majoritaire, sur la question.

Pour comprendre les causes de la suspension, il faut tenir compte du fait que le dispositif d'Écomouv' n'était pas prêt.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ce n'est pas le sujet. La suspension est le fait de l'État, pas d'Écomouv'.

M. Jean-Luc Fichet. – Écomouv' n'était pas en capacité de remplir sa mission. Il faut le constater dans le rapport. Il n'y a pas de scandale d'État, certes, mais il y a des problèmes qui doivent être clairement énoncés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Monsieur Leroy, nous sommes tenus au secret. Aucune déclaration ne doit être faite avant la publication du rapport le 27 mai prochain. Aucune transmission ne doit être faite sur le travail de la commission – hormis les auditions publiques – avant trente ans sur les demandes de modification ou sur les documents reçus par la commission, particulièrement les documents confidentiels. Le non-respect de ces règles fait l'objet de poursuites pénales.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Merci, Monsieur Fichet, pour vos aimables propos.

Pour moi, c'est clair : l'écotaxe doit être maintenue. Il appartient au Gouvernement et non à notre commission d'en déterminer la forme et le périmètre. Les obligations liées au secret et le formalisme de la commission d'enquête ont compliqué notre travail. Ainsi, il ne m'a pas été possible de vous soumettre mon rapport plus tôt. Je reconnais qu'il m'arrive d'être abrupte, et que certaines critiques étaient fondées : j'ai tenté d'en tenir compte, en déposant 64 propositions de modification.

Monsieur Capo-Canellas, je n'ai pas eu le sentiment de suivre Mme Royal, mais nous pourrions en discuter.

Monsieur Grosdidier, jamais au grand jamais, je n'ai voulu remettre en cause le choix de Metz. Reims et Metz ont fait des propositions similaires pour faciliter l'installation d'Écomouv'. En revanche, j'ai fait mention d'une défaillance dans le contrôle de l'utilisation de l'argent public. Ce n'est pas une accusation – l'utilisation n'a pas forcément été illégitime – mais un constat.

M. François Grosdidier. – Nous pourrions en reparler.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je ne mets pas en cause la légitimité des aides publiques accordées. Le Gouvernement doit prendre en

compte la situation d'exception que constitue la suspension pour les employés d'Écomouv', fatigués et en fin de droits. La dimension humaine du dossier est importante. Une modification de rédaction contribuerait à la rendre évidente.

Monsieur Grignon, vous assimilez la renégociation avec Écomouv' à un abandon de la taxe : pas du tout ! Les conclusions du rapport sont sans ambiguïté. Le Gouvernement doit négocier avec Écomouv' et maintenir le principe de l'écotaxe en l'appliquant sous une forme nouvelle qui relève de son choix.

M. Michel Teston. – Madame la présidente, il vous appartient de présider cette commission. Néanmoins, il revient à la commission d'arrêter la manière dont elle entend travailler pour examiner le rapport. Quand allons-nous nous accorder sur la méthode à suivre ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ce tour de table a été essentiel. Il a montré que ce qui a été lu est loin d'être ce qui a été entendu.

Le projet de rapport, connu des commissaires, a été modifié par le rapporteur. Pour ne pas travailler dans le vide, je souhaiterais conclure la discussion générale par un vote indicatif, en reprenant les questions posées par M. Rebsamen : *« L'appel d'offre a-t-il été fait selon les règles ? Pourquoi l'État s'engage-t-il à verser 250 millions d'euros par an ? Ce montant est-il raisonnable ? Pourquoi avoir offert une rémunération fixe d'un montant colossal plutôt qu'un pourcentage sur les recettes ? Qui se cache derrière l'actionnariat de la société italienne qui a remporté le dernier appel d'offre ? »*

M. Jean-Pierre Sueur. – On ne peut pas répondre par oui ou par non à des questions qui commencent par « qui » ou « pourquoi » !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le consortium Écomouv' dont le siège social est à Paris est composé d'une société italienne et de quatre sociétés françaises, Thales, SFR, SNCF et Steria. Le rapport doit-il en faire mention ? Les questions posées par M. Rebsamen laissaient envisager un scandale d'État. Notre rapport veut montrer qu'il n'y a pas de scandale. Nous devons tenir cette position.

M. Ronan Dantec. – Il est impossible de répondre de manière binaire aux questions de M. Rebsamen. Évitions les faux débats et contentons-nous de voter sur les deux ou trois points qui échappent à notre consensus. Est-il possible de suspendre la séance pour trier les demandes de modification ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Non, c'est impossible.

M. François Grosdidier. – Les trois quarts de ces demandes sont consensuelles.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est à la commission de trancher.

M. Yves Krattinger. – J'ai consulté le rapport mardi dernier : il a beaucoup évolué en peu de temps. Un consensus n'est jamais parfait. Les nuances de positionnement ne doivent pas empêcher l'adoption du rapport – c'est là l'objectif de notre commission ; nous devons trouver le moyen d'y parvenir. Il est important que le rapporteur corrige sa copie. Des modifications de lissage, facilement traitées, l'y aideront. Une dizaine de questions clefs feront l'objet d'un vote – le périmètre du PPP, par exemple, sur lequel les points de vue divergent. Nous pourrions ainsi avancer sur le nouveau rapport et sur les demandes de modifications à sélectionner.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est l'écriture qui est en cause. Nous n'avons pas le temps d'avoir un troisième rapport ! Notre discussion montre que nos points de vue ne sont pas très éloignés : il reste à trouver la bonne rédaction. Nous pouvons envisager une suspension de séance, mais nous devons examiner les demandes de modification une à une.

M. Vincent Capo-Canellas. – Gardons du temps pour revoir la conclusion, qui doit être rédigée dans le sens du rapport oral de Mme Klès.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Commençons par la conclusion, puis revenons aux autres demandes de modification.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pour rédiger la conclusion, je me suis appuyée, non pas sur les questions de M. Rebsamen, mais sur les motivations de la commission des lois.

La réunion est suspendue entre 16 heures et 16 h 10

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – M. Capo-Canellas, M. Grignon et Mme Klès ont proposé des modifications pour la conclusion.

M. Vincent Capo-Canellas. – Ma demande de modification n° 206 fait apparaître que la légalité de la procédure utilisée pour la mise en place de l'écotaxe et l'attribution du PPP au consortium n'a pas été mise en cause par la commission d'enquête. L'opportunité de recourir au mécanisme du PPP a fait débat, mais ce choix initial a été justifié par l'enjeu technologique et les moyens humains. La dimension d'innovation technologique a généré des difficultés de mise en œuvre et la maîtrise technique d'Écomouv' a parfois été défaillante, du moins dans les délais initialement prévus. La recherche d'un système sans défaut et sans fraude a paradoxalement contribué à un système bloqué et sans recette. La montée en charge de l'écotaxe, et notamment la phase d'enregistrement, ont souffert d'une communication insuffisante en direction des transporteurs, dont l'État est en partie responsable. Le délai trop long entre la décision de principe et sa mise en œuvre concrète a généré pour partie le rejet de l'écotaxe. La complexité du projet, son impact sur le quotidien des transporteurs, l'aspect

psychologique, ont été sous-estimés. L'écotaxe est devenue un sujet de société et un enjeu politique sans que le sens technique et environnemental du projet ne soit expliqué, ni compris. L'État devra tirer des conclusions sur sa capacité à accompagner de tels projets tant du point de vue de ses équipes dédiées que de la gestion politique. La recherche d'une solution pragmatique et négociée est pour l'État un enjeu de crédibilité fort : en raison du risque financier vis-à-vis d'Écomouv', de l'enjeu écologique, du besoin de financement des infrastructures, des emplois en cause, du respect de l'engagement de l'État, de sa signature au niveau européen.

M. Francis Grignon. – Ma demande de modification n° 207 fait apparaître les questions soulevées lors de la création de cette commission d'enquête. Pourquoi avoir privatisé le service de la collecte de cette nouvelle taxe à travers un PPP ? Il faudra rappeler la démarche qui justifie cette privatisation : la mise en place d'un contrôle permanent du prestataire privé par le service des douanes, le caractère innovant d'un système qui prépare l'avenir en favorisant l'interopérabilité au niveau européen – en Europe, 250 sociétés font de la collecte –, enfin, l'avantage qu'il y a à faire gérer la complexité technique par un actionnaire privé plutôt que public. Pourquoi avoir proposé dans le cahier des charges de la consultation des entreprises une rémunération forfaitaire au lieu d'un pourcentage des recettes ? La rémunération a été analysée en détail. Une part importante, environ 40 %, vise à rembourser l'investissement et les frais de financement. Le reste correspond aux frais d'exploitation qui se partagent entre des coûts fixes (environ 30 %) et les coûts variables (environ 30 %). Qui se cache derrière l'actionnariat d'Écomouv' ? Un actionnaire italien, Autostrade per l'Italia, et quatre sociétés françaises, Thales, SNCF, SFR et Steria. Pourquoi l'État devrait-il verser en moyenne 250 millions d'euros par an ? Le système développé par Écomouv' est plutôt performant : rappelons que le système allemand coûte entre 500 et 600 millions d'euros par an pour une recette de 4,4 milliards d'euros et un taux de 18 centimes d'euro au kilomètre au lieu de 13 centimes d'euro en France. L'appel d'offre a-t-il été passé selon les règles ? Rien ne permet de revenir sur les investigations menées par le Conseil d'État. La procédure a bien été passée selon les règles. Quelle suite donner à la démarche contractuelle du PPP interrompue juste avant sa finalisation ? Nous sommes en face d'une innovation qui n'existe nulle part ailleurs. Il sera nécessaire d'adapter cet outil dans l'espace et dans le temps pour le faire accepter dans la société – ajout ou retrait de points de tarification, de portiques, évolution du barème, assujettissement possible quant au fonctionnement des systèmes de contrôle automatique qui peuvent être actifs plus ou moins longtemps, etc.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'ai déposé une demande de modification n° 208 rectifiée. Il convient d'abord de préciser que le recours à un contrat de partenariat ne pose aucun problème juridique et que le choix du prestataire s'est déroulé dans le respect de l'égalité de traitement des candidats. Les autorités politiques ont considéré que la commande était

passée dès lors que l'administration avait consigné de mettre en place un dispositif assurant une rentrée financière de 1,1 à 1,2 milliard d'euros. L'équipe de fonctionnaires en charge s'est donné comme objectif de maximiser le montant des recettes tout en minimisant le risque de contentieux. La procédure du dialogue compétitif a été l'occasion d'échanges nombreux entre l'État et les candidats. Écomouv' s'est engagée sur des délais et des performances dont elle ne pouvait ignorer les difficultés. En l'absence d'éléments quant aux offres des autres concurrents, la commission n'a pu conclure à une concurrence déloyale ou mensongère. L'Allemagne a connu une situation similaire dans ses relations avec la société Toll Collect, qui réalise dans des conditions semblables une prestation de même nature pour l'État fédéral allemand. L'implantation d'Écomouv' sur la BA 128 de Metz a fait l'objet de tractations et a été favorisée par l'État et les collectivités locales. Les conditions accordées sur les sites de Reims et Metz sont similaires, l'implantation d'une entreprise créatrice d'emplois appelant des aides publiques importantes et justifiées par les enjeux d'aménagement du territoire. Les éléments ont manqué pour établir une comparaison des conditions d'implantation à Reims et à Metz. La différence essentielle entre ces deux implantations concerne les immeubles mis à disposition de la société et la prise en charge des travaux d'aménagement à réaliser. Il apparaît que le contrôle quant à l'utilisation réelle des aides publiques a souffert d'insuffisances. Après une installation retardée par rapport au calendrier initial, Écomouv' n'a pas fait preuve de la transparence attendue, cachant à l'État ses retards et ses difficultés. La compréhension des pouvoirs de contrôle de l'État dans ses locaux comme en ce qui concerne certaines de ses procédures internes a fait et fait encore l'objet de points de vue différents entre l'administration et la société. L'État aurait gagné à faire plus simple, particulièrement en matière de contrôle de la fraude. La décision prise en octobre 2013 de suspendre l'écotaxe pour des raisons d'ordre public, a créé une situation juridiquement complexe, qu'Écomouv' a acceptée et mise à profit pour prolonger les tests de vérification et de mise au point en cours. Il convient de sortir rapidement de l'impasse en redéfinissant avec Écomouv' le périmètre de l'opération et les responsabilités réciproques de l'État et de son mandataire, tout en trouvant un nécessaire accord financier.

M. François Grosdidier. – Les conclusions de MM. Capo-Canellas et Grignon me satisfont davantage que celle de Mme Klès. Le passage sur l'implantation à Metz n'est pas acceptable. Pourquoi figure-t-il dans la conclusion ? C'est anecdotique. Comment justifier la suspicion sur un défaut de surveillance en aval et en amont ? L'autorité publique n'est pas en charge de surveiller les factures des entreprises ; le préfet n'a pas à vérifier si le carrelage est au bon prix ! Il n'y a eu aucun défaut de vigilance. Jusque dans la conclusion, vous maintenez un procès d'intention que je refuse. Les actionnaires d'Écomouv' ne sont pas seulement italiens. Quatre sociétés françaises figurent à leurs côtés, qui n'auraient pas laissé faire n'importe quoi. Qu'est-ce qui justifie une telle suspicion ?

M. Éric Doligé. – La conclusion de M. Capo-Canellas a l'avantage de la brièveté, celle de M. Grignon a un déroulé clair, celle de Mme Klès est concise. Il y a une différence entre le rapport oral de Mme Klès et le texte proposé. Il dérive vers des éléments non factuels ; si le rapport sortait en l'état, on en extrairait cinq ou six phrases qui, mises bout à bout, ne correspondraient pas à la réalité de nos travaux.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Une expression me choque : « *sans pouvoir pour autant être qualifiée de concurrence déloyale ou mensongère* » : si nous ne pouvons pas le dire, ne le disons pas !

M. Ronan Dantec. – La conclusion doit mériter son nom : il est légitime que le rapporteur propose sa rédaction. Celle-ci a en outre, par rapport aux autres, l'avantage d'entrer véritablement dans le vif du sujet. Elle indique dans son premier paragraphe que la consultation a été menée dans le respect de l'égalité de traitement des candidats ; elle affirme dans le dernier qu'il convient désormais de sortir rapidement de l'impasse, en redéfinissant avec Écomouv' le périmètre de l'opération ; comme elle fait référence à la mission d'information de l'Assemblée nationale, elle annonce le souhait du maintien de l'écotaxe avec Écomouv'. Enfin, comme le suggère M. François Grosdidier, le passage sur Metz pourrait être supprimé, de même que l'expression : « *Faute de suivi politique et d'arbitrage* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Voilà bien la preuve que le mieux est l'ennemi du bien. C'est précisément parce que je ne pensais pas à mal que j'ai voulu lever toute suspicion par ces expressions. Mon objectif a été de retracer l'ensemble du rapport, considérant que certains n'en liront que la conclusion. Si vous trouvez que ma rédaction insiste trop sur Metz, je suis prête à retirer ce passage de la conclusion.

Mme Mireille Schurch. – La question de Metz est marginale au regard des montants en jeu. Je suis favorable à une conclusion plus resserrée et plus affirmée. Dans sa rédaction présente, le rapport ne mentionne pas certains éléments importants, comme le fait qu'Écomouv' n'aurait pas pu respecter ses délais. L'écrire dans la conclusion pourrait aider le Gouvernement à renégocier avec le consortium. De même, nous pourrions souligner que le contrat actuel est ruineux pour l'État ; le rapport indique bien qu'il est très rentable pour le prestataire.

M. Yves Krattinger. – Les trois versions de la conclusion sont intéressantes ; aucune ne versant dans la surenchère, je crois un compromis possible. Si le point sur Metz mérite d'être dans le rapport, il ne représente pas un tel enjeu pour figurer dans la conclusion. Écomouv' n'a pas contesté qu'elle avait pris du retard. Dire que la suspension ne l'a pas particulièrement dérangée n'est pas scandaleux.

« *On mesure aujourd'hui le risque que comportait cette procédure de partenariat public-privé, pour un projet aussi novateur et complexe dans ses aspects technologiques, juridiques et financiers.* » Allons ! Cela gênait l'ancien

Gouvernement avant les élections parce que c'était une taxe, et le nouveau après celles-ci, parce que c'est... une taxe. Les décalages de calendrier sont courants dans tous les projets : pas un pont, un lycée ou une université n'ont été terminés avant terme. Ce projet en PPP comporte une grande complexité, c'est sûr ; mais il n'est pas sûr qu'il comporte un risque. L'autre risque, nous l'avons vu à l'œuvre avec Louvois ! L'État a voulu faire lui-même et n'a produit qu'une bête qui n'a jamais pu franchir le moindre ruisseau : cette affaire a duré vingt ans et tout a dû être mis à la poubelle. Dans les nouvelles technologies, le dérapage commence quand la sphère publique cherche à concevoir elle-même. Parlons de complexité, non de risque.

Le paragraphe suivant comporte des assertions non prouvées : « *En tout état de cause, les coûts qui resteront à terme à la charge de l'État, au regard des bénéfiques que réaliseraient le prestataire si le contrat allait à son terme sans changement, incitent à penser qu'il aurait probablement fallu conserver en maîtrise d'ouvrage publique la collecte de la taxe pour ne laisser au prestataire privé que le déploiement technologique, dispositif en l'occurrence déjà complexe, mais malgré tout mieux maîtrisé pour un PPP.* » L'idée d'un « package » global est importante. La sphère publique a surenchéri dans les exigences, le rapport le dit abondamment.

M. Raymond Vall. – Nous avons tous conscience du travail accompli. Attention ! Si nous laissons la moindre faille dans la gestion politique du dossier, nous n'irons pas jusqu'au bout du projet. Des trains arrêtent de circuler tous les jours, faute de fonds pour entretenir les voies. Ce projet est dans l'intérêt du pays, nous en sommes tous convaincus.

Des éléments ont été relevés et resteront secrets trente ans ; notre devoir de parlementaires est d'en rester là.

M. Francis Grignon. – Dire « *qu'il aurait probablement fallu conserver en maîtrise d'ouvrage publique la collecte de la taxe* » aiderait un ministre désireux de ruiner le système.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je vous remercie, madame le rapporteur, d'avoir bien voulu réécrire votre proposition. Au tout début de votre texte, vous parlez d'un consensus au Parlement sur le choix d'un PPP ; cela a-t-il été formel ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Oui, dans la loi de finances pour 2009.

M. Vincent Capo-Canellas. – En parlant d'une décision « *avant tout politique* », vous la discréditez. Il faudrait de surcroît enlever l'expression « *Faute de suivi politique et d'arbitrage* » et remplacer « *l'équipe de fonctionnaires en charge* » par « *l'État* ». Ce dernier est un, et parler ainsi vaut mieux que de jeter l'opprobre sur des fonctionnaires. La référence à la révision générale des politiques publiques (RGPP) est inutile : le rapport n'a pas à revenir sur cet éternel débat. Parler de « *technique commerciale* » est maladroit, en l'absence de preuves. J'abonde dans le sens de mes collègues sur la

« complexité », préférable au « risque ». Enfin, je ne comprends pas la phrase : « La compréhension des pouvoirs de contrôle de l'État dans ses locaux comme en ce qui concerne certaines de ses procédures internes a fait et fait encore l'objet de points de vue différents entre l'administration et la société. » A-t-elle un sens caché ?

M. Charles Guené. – La remarque sur le choix « politique » du PPP est inutile, insupportable même : il s'agit d'une procédure légale de la République et il n'y a pas lieu de laisser ainsi planer une suspicion. Le projet était plein de complexité ? Le PPP est justement fait pour cela ! Sans lui, c'est l'administration qui y aurait été confrontée.

M. François Grosdidier. – Le vrai problème pour Metz n'est pas que le préfet a omis de contrôler le prix du carrelage, mais qu'une centaine d'emplois est en jeu ! Évacuons l'idéologie sur le PPP. Tous les acteurs publics que nous avons entendus nous l'ont dit, l'administration aurait été incapable de mener à bien ce projet sans prestataire privé. Pourquoi entretenir la polémique sur le taux de recouvrement ? Il s'établit à 35-40 % pour les amendes pour excès de vitesse, alors qu'il s'agit d'un système bien plus simple que celui-ci. Quant à l'Allemagne, son réseau est plus homogène et le trafic plus dense. Enfin, un contrôle humain aurait coûté bien plus cher que les portiques.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition de conclusion de M. Capo-Canellas ne mentionne pas l'absence de fondement juridique de la suspension de l'écotaxe qui fait peser un risque considérable sur nos finances publiques.

M. Michel Teston. – Certaines modifications me semblent justifiées, telles que la suppression du paragraphe sur la BA 128 de Metz, celle des formules comme « faute de suivi politique et d'arbitrage », et « sans pouvoir pour autant être qualifiée de concurrence déloyale ou mensongère ». Reste la question du risque que fait peser le PPP : une modification sur ce point modifierait l'architecture de la conclusion.

M. Jean-Luc Fichet. – Commencer par écrire la conclusion nous aurait épargné six mois de travail ! Celle-ci doit être bien sûr l'aboutissement du rapport. Je comprends certes qu'il faille modifier certaines formules. Mais l'État aurait gagné à faire plus simple. Les portiques ne résistent pas...

M. François Grosdidier. – ... aux Bretons !

M. Éric Doligé. – Le rapport est important : il aura pour destinataires le Gouvernement, que nous voulons aider, et la presse. Je vous rappelle que nous avons voté à l'unanimité dans cette même salle un rapport de MM. Krattinger et Raffarin, dont le Gouvernement n'a retenu que la moitié des conclusions, pour finalement supprimer les départements. Il faut gommer des aspérités ; j'espère que les trois auteurs trouveront une synthèse.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Ma phrase sur la compréhension des pouvoirs de contrôle de l'État trouve son origine dans les observations faites par les douanes. Écomouv' s'opposant à leurs visites inopinées, elles ont demandé de l'aide. La période de suspension du contrat n'était certes pas favorable à cet égard.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Attention, lorsque nous parlons d'Écomouv' : il y a derrière cette société des sociétés françaises qui pourraient se trouver en difficulté, des gens qui ne sont pas payés en ce moment.

La réunion, suspendue à 16 h 55, est reprise à 17 h 45

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous reprenons avec la proposition de rédaction n° 208, sur la conclusion que notre rapporteur a rectifié en collaboration avec MM. Grignon, Capo-Canellas, Dantec et moi-même.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nous sommes en effet parvenus à un accord.

M. Jean-Pierre Sueur. – Au dernier paragraphe de la conclusion, je ne comprends pas bien la phrase avec les deux « sans ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il s'agissait de bien distinguer ce qui procédait de la suspension de l'écotaxe de ce qui relevait des conséquences sur le contrat.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il faut s'arrêter au mot « saisi ». La fin de la phrase complique inutilement les choses.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'on peut en effet supprimer ce membre de phrase.

Il en est ainsi décidé.

M. Charles Guené. – La conclusion précédente du rapport faisait référence à un choix politique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il ne s'agit plus désormais du choix du PPP mais de celui de l'externalisation. En outre, les paragraphes ont été inversés.

M. Charles Guené. – Affirmer que le choix du PPP était politique revient à dire qu'il était illégal, puisque ce n'est pas l'un des critères du recours à ces contrats. Peut-on objectivement prétendre que l'externalisation a été décidée par sensibilité politique ?

M. François Grosdidier. – Mais au sens noble du terme !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il était important de rappeler que le Parlement était d'accord. Cette décision a été actée par le politique.

M. Yves Krattinger. – Un choix politique, par opposition aux choix techniques.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi se cacher derrière son petit doigt ? Du matin au soir, nous prenons des décisions politiques. Non, la politique n'est pas une maladie honteuse ...

M. Charles Guené. – C'est vrai.

M. Vincent Capo-Canellas. – M. Krattinger a fait une suggestion qui me convient : « *C'est un choix politique, d'autres solutions étant techniquement et juridiquement envisageables* ».

Il en est ainsi décidé.

M. François Grosdidier. – À la page 3 de votre proposition, à la fin du premier paragraphe, je souhaite remplacer « *fonctionnel* » par « *opérationnel* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'accord.

Il en est ainsi décidé.

M. Michel Teston. – À la page 3, toujours, il faudrait terminer le paragraphe par cette phrase : « *Pour autant, il convient désormais de sortir rapidement de l'impasse* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je suis en total accord avec cette rédaction.

Il en est ainsi décidé.

M. Vincent Capo-Canellas. – A la page 2, premier paragraphe, je souhaite que l'on supprime les termes « *à cette époque (RGPP)* » : des esprits malins pourraient faire remarquer que les suppressions de postes de fonctionnaires perdurent.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – On peut l'accepter.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vais mettre aux voix cette proposition de rédaction ainsi rédigée.

Mme Mireille Schurch. – Abstention.

La proposition de rédaction de la conclusion est adoptée à l'unanimité, moins une abstention.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous en revenons au début du rapport. Ma demande n° 1 et la n° 2 du rapporteur sont incompatibles. Je propose de supprimer l'avant-dernier paragraphe de la page 8, rien dans nos travaux ne nous autorisant à affirmer qu'il y a eu disparition ou absence de documents.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nous n'avons pas eu accès à tous les documents. Je n'ai jamais pu obtenir la liste d'autorisation des travaux.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela n’a rien à voir avec le sujet.

M. François Grosdidier. – Ce paragraphe insinue le doute alors que les choses sont claires. Comme le transfert de propriété entre l’armée, c’est à dire l’État, et Metz Métropole n’a pas été fait, une autorisation d’occupation temporaire (AOT) a été prévue au cours d’une réunion entre tous les partenaires. Il allait de soi que l’armée et Metz Métropole laissaient Écomouv’ réaliser tous les travaux nécessaires pour lancer l’activité. Je ne vois pas pourquoi jeter la suspicion sur cette affaire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il n’y a pas de preuve. En outre, nous débordons de l’objet de nos discussions. Il faut supprimer ce paragraphe.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – On ne peut affirmer qu’il ne se soit rien passé ! Les Domaines nous ont bien dit que les 2,5 millions d’euros de travaux annoncés par Écomouv’ étaient surévalués dans la mesure où il s’agissait de bâtiments qui avaient été rénovés en 2002 et 2007. Et c’est bien pour cela que les Domaines ne voulaient pas que les loyers ultérieurs prennent en compte les travaux déclarés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous sommes en dehors du champ de notre commission d’enquête. Nous nous égarons.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J’accepte la demande n° 1, ce qui fait tomber la mienne. Cependant, il ne faudra pas faire silence là-dessus dans le corps du rapport.

M. François Grosdidier. – Je vous remercie, madame le rapporteur. Quand on hérite d’une base aérienne avec une multitude de bâtiments dont on n’a rien à faire et que l’on doit entretenir pour les mettre hors gel, on est bien content de trouver preneur.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La réalité des travaux n’a pas été vérifiée.

La demande de modification n° 1 est adoptée.

La demande de modification rédactionnelle n° 2 devient sans objet.

La demande de modification rédactionnelle n° 3 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 4 rectifie une erreur matérielle.

La demande de modification n° 4 est adoptée, ainsi que les demandes nos 5 et 6.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La commission consultative a bien été prévue par la loi de finances pour 2009, d’où ma demande n° 7, qui vise à le préciser.

La demande de modification n° 7 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – La demande n° 8 reprend la citation exacte de M. Roland Peylet.

La demande de modification n° 8 est adoptée.

La demande de modification rédactionnelle n° 9 est adoptée, ainsi que la demande de modification n° 10.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ma demande n° 11 corrige plusieurs inexactitudes rédactionnelles.

La demande de modification n° 11 est adoptée.

La demande de modification rédactionnelle n° 12 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il ne faut pas mettre en cause les fonctionnaires de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Je rectifie ma demande n° 13 pour écrire : « *Des questions certes déjà soulevées au sein de la DGITM* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Cela appuiera, en effet, leurs interrogations.

La demande de modification n° 13 rectifiée est adoptée.

La demande de modification rédactionnelle n° 14 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je suis prêt à retirer ma demande n° 15 au profit de la n° 16, moins radicale.

La demande de modification n° 15 est retirée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Aucun élément n'autorise à dire que l'écotaxe ne pouvait être mise en place au 1^{er} janvier 2014, d'où ma demande n° 16. L'État n'a jamais écrit à Écomouv' pour lui dire que sa technologie ne fonctionnait pas. Ne mettons pas Thales et Steria en cause.

M. Yves Krattinger. – Je ne tire pas de mes entretiens les mêmes conclusions que vous. Il semblerait qu'Écomouv' ne pouvait être prête au 1^{er} janvier 2014. Si rien ne nous permet de le dire, n'en parlons pas. En outre, la notion de « *dispositifs pouvant être mis en place* » est imprécise.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Écomouv' a écrit à l'État qu'il était prêt le 17 janvier 2014. Mieux vaudrait ne rien dire.

Ce qui me gêne, c'est qu'il soit écrit « *pour des raisons de technologie non maîtrisée* ».

M. Yves Krattinger. – Je ne dirais pas cela non plus.

M. Michel Teston. – Pourquoi ne pas supprimer ce membre de phrase ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela me conviendrait.

Mme Mireille Schurch. – Moi aussi.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Indépendamment de la suspension de l'écotaxe, Écomouv' ne pouvait remplir ses obligations le 1^{er} janvier 2014.

M. Éric Doligé. – Rien ne permet de dire qu'Écomouv' n'aurait pas été prêt. Le consortium et l'État ont laissé traîner les choses volontairement.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Les revues de projets indiquent clairement que le consortium n'était pas prêt en début d'année.

M. Éric Doligé. – L'État n'avait qu'à le constater, alors !

M. François Grosdidier. – Objectivement, Écomouv' ne pouvait démarrer à cette date. Les membres du personnel nous l'ont dit clairement. Cela dit, ils ont peut-être levé le pied en novembre et décembre 2013 du fait de la suspension.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il ne faut pas écrire « *suspension du contrat* » mais « *suspension de l'écotaxe* » et surtout, il faut enlever « *pour des raisons de technologie non maîtrisée* ».

M. Yves Krattinger. – Ou bien l'on prend une position claire, ou bien l'on ne dit rien.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le texte serait ainsi rédigé : « *Les éléments dont a disposé votre commission incitent à conclure que même au 1^{er} janvier 2014 l'écotaxe ne pouvait être mise en place indépendamment de la suspension* ».

M. Éric Doligé. – Je ne voterai pas cette rédaction si vous écrivez « *indépendamment de la suspension* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La suspension est intervenue en octobre 2013.

La proposition de rédaction du rapporteur est adoptée.

Les demandes de modification n^{os} 16 et 17 sont adoptées avec modification.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Ma proposition n° 18 évoque « *un dispositif coûteux et complexe* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je refuse le mot « *coûteux* ». Il est tendancieux.

M. François Grosdidier. – C'est un jugement de valeur. Il n'est pas démontré qu'un système entièrement public aurait été moins coûteux.

La demande de modification n° 18 est adoptée. La demande n° 19 devient sans objet.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je me rallie à la proposition de modification n° 21.

La demande de modification n° 20 est retirée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 21 supprime certains termes. Je tiens à souligner notamment que le système déclaratif et de vignette n'est pas simple.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je retire ma demande n° 22 pour me rallier à la n° 21.

La demande de modification n° 22 est retirée, la n°21 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La modification n° 23 supprime le terme « *a priori* » au quatrième paragraphe – là encore, il s'agit d'une affirmation qui n'apporte rien.

La demande de modification n° 23 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je retire la modification n° 25 au profit de la n° 24 de M. Capo-Canellas.

La demande de modification n° 25 est retirée et la n° 24 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ne rend pas obligatoire l'organisation d'un dialogue compétitif.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'accord.

La demande de modification n° 26 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – La proposition n° 27 supprime les mots « *perceptibles très tôt* » dans l'intitulé du 1. de la page 32. Ils créent une suspicion.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 28 remplace le mot « *perceptible* » par le mot « *affirmée* ».

M. Vincent Capo-Canellas. – C'est une solution...

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je préfère la proposition n° 28.

La demande de modification n° 27 est retirée, la n° 28 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 29 supprime la division page 33 car son intitulé est difficilement compréhensible et laisse croire à des manœuvres. M. Roland Peylet mérite-t-il cela ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je souhaitais simplement aérer le texte.

La demande de modification n° 29 est adoptée, ainsi que, par coordination, la demande n° 30.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La modification n° 31 supprime, au deuxième paragraphe, page 34, la phrase « *Aucune trace écrite de cette orientation n'a pu être trouvée, sous la forme de notes d'analyse ou de*

procès-verbaux de réunion interministérielle, mais... ». Nous sommes ici encore dans la suspicion. Un compte rendu n'était pas utile ni exigible.

M. François Grosdidier. – On ne peut reprocher à l'administration de ne pas avoir fait ce qu'elle n'était pas tenue de faire.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il ne s'agit pas de dire qu'un compte rendu était nécessaire. Je constate qu'il n'y en a pas eu.

M. François Grosdidier. – Vous jetez le doute et instruisez à charge !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Non, à décharge au contraire. Je le dis bien : ce n'est pas parce que nous n'en trouvons pas trace que ces réunions n'ont pas eu lieu.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je ne lis pas ainsi votre rédaction. Toutes les personnes ont témoigné devant nous sous serment. Si elles ont menti, c'est grave !

M. François Grosdidier. – Par petites touches, on instille la suspicion.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Telle n'est pas mon intention.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La rédaction est maladroite.

M. Éric Doligé. – Une commission d'enquête a des pouvoirs d'investigation. Si nous indiquons ne pas avoir trouvé ces documents, cela crée automatiquement un doute : quelqu'un les a-t-il dissimulés ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pas nécessairement. Cela dépend des documents. Ici, il ne s'agit que de comptes rendus.

La demande de modification n° 31 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je retire la proposition n° 32 au profit de la n° 33. Je suis hostile à la formulation selon laquelle le choix d'un partenariat public-privé « *n'a pas été le résultat d'une analyse objective* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je pourrais réciproquement me rallier à la formulation de M. Capo-Canellas ! La proposition n° 33 précise que ce choix a été autant le résultat d'une analyse objective que la conséquence d'une préférence gouvernementale. De plus, pourquoi évoquer le siège du ministère de la défense à Balard ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Ou le Palais de justice. Cela ne relève pas du périmètre de notre commission.

M. Jean-Luc Fichet. – Simple illustration.

M. Vincent Capo-Canellas. – C'est ainsi que l'on crée la convergence des soupçons.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La rédaction est en contradiction avec notre conclusion générale !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Dans un souci de conciliation, je me range à la proposition de rédaction n° 33.

La demande de modification n° 32 est retirée.

La demande de modification n° 33 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 34 supprime une formulation ambiguë.

La demande de modification n° 34 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – La n° 35 remplace « *a sans doute été un peu biaisée* » au quatrième paragraphe de la page 34 par « *peut être relativisée* », formulation moins sévère.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'accepte.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Quant à moi, je retire ma rédaction.

La demande de modification n° 36 est retirée et la n° 35 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Comment écrire que le marché public alloti n'a jamais été étudié ? Nous n'en savons rien ! La modification n° 37 précise qu'il n'a jamais été « *retenu* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'administration n'a jamais choisi d'étudier sérieusement cette piste. Comment parler d'étude sérieuse sans chiffrage ni étude d'impact ?

M. François Grosdidier. – Ne laissons pas croire que cette option n'a jamais été étudiée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il suffit de demander à l'administration de sortir les pièces du dossier. La vérité est que cette option a été étudiée. Relisez l'audition de M. Olivier Quoy devant notre commission.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'éventualité d'un marché alloti a-t-elle été analysée dans le détail par les fonctionnaires ou a-t-elle fait l'objet d'une discussion entre deux portes ? Ce n'est pas la même chose...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – M. Quoy n'a pas dit que l'option n'avait pas été étudiée mais qu'elle n'avait « *jamais été retenue* »... Ce qui signifie qu'elle a été examinée plusieurs fois, donc étudiée. Pourquoi un tel plaisir à mettre en cause l'administration ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Une des personnes que nous avons auditionnées a déclaré que l'État n'a jamais pu savoir s'il aurait tiré plus de profit d'un marché public alloti. Cela signifie que cette option n'a jamais été étudiée sérieusement !

M. Vincent Capo-Canellas. – La seule façon de connaître le profit lié à un marché public aurait été d'en passer un.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Restons-en aux déclarations sous serment des personnes que nous avons auditionnées, restons-en aux faits. Évitions les procès d'intention et ne réécrivons pas l'histoire !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'accepte la formulation suivante : « *n'a pas été retenue* », au lieu de « *n'a jamais été retenue* ».

La demande de modification n° 37 rectifié est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – La proposition n° 38 supprime la première phrase du quatrième paragraphe de la page 35 : comment affirmer qu'aucune étude sérieuse n'a été réellement menée jusqu'au bout ? Soit une étude est menée, soit elle n'existe pas... En outre, simplifions et écrivons : « *MM. François Lichère et Frédéric Marty estiment que le fait de retenir un tel périmètre d'externalisation aurait mérité une question de constitutionnalité* ». Enfin, supprimons la troisième phrase, redondante.

M. Michel Teston. – Dans ce cas, il conviendrait d'employer l'expression « *un périmètre aussi large* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Oui ! Je retire la n° 39 au profit de la n° 38 rectifiée.

La demande de modification n° 39 est retirée et la n° 38 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – N'affirmons pas dans le titre que le contrat de partenariat est un facteur de complexité supplémentaire.

M. Ronan Dantec. – Je propose la rédaction suivante : « *Le contrat de partenariat : un choix, pas si simple, pour faire face à la complexité.* »

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – D'accord.

La demande de modification n° 40 rectifiée est adoptée.

La demande de modification rédactionnelle n° 41 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La liquidation n'est pas du ressort des sociétés habilitées de télépéage (SHT) mais d'Écomouv'. D'où ma proposition de modification n° 42.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pourtant, les abonnés s'acquittent de leur paiement directement auprès des SHT, avant reversement à Écomouv', laquelle n'assure directement le risque financier que pour les non abonnés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Liquider la taxe, dans l'acception juridique précise, c'est la calculer.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je voulais seulement préciser que les SHT ont une responsabilité financière.

M. Francis Grignon. – Que sont les SET ? Quelle complexité !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La même chose que les SHT, mais en langue française ! Si un abonné ne paie pas la taxe, les sociétés sont contraintes de payer la somme à Écomouv'.

La demande de modification n° 42 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nos travaux n'ont pas démontré que le PPP est « *manifestement source d'une complexité juridique supplémentaire* ». Ma proposition n° 43 supprime une affirmation gratuite.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je ne suis pas d'accord. Il faut savoir qui contrôle qui. Le partage des responsabilités n'est pas établi. Comment définir une contestation amiable auprès de l'État, par exemple ?

La demande de modification n° 43 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 44 modifie l'intitulé du 2. page 38. « *L'insuffisance d'analyse technique comme de réflexion politique* », c'est un peu brutal...

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nous déplorons à plusieurs moments le manque de coordination interministérielle. Ma proposition de rédaction n° 45 évoque une « *insuffisance de réflexion politique* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela reste très sévère ! Veillons à être cohérents avec la conclusion du rapport, que nous avons amendée.

M. François Grosdidier. – Si nous avons mentionné la légèreté avec laquelle le Gouvernement a suspendu la taxe, quels cris n'auriez-vous pas poussés ! S'il vous plaît, respectez un équilibre.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Que penseriez-vous des « *limites de la réflexion politique* » ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'accord.

La demande de modification n° 45 est retirée.

La demande n° 44 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande n° 46 adoucit la rédaction du cinquième paragraphe de la page 38. Écrivons qu'aucune réunion interministérielle (RIM) n'a « *formalisé* » ses décisions, mais ne disons pas qu'aucune réunion n'a été organisée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je ne disais pas autre chose précédemment, lorsque je remarquais qu'aucun compte rendu n'avait été retrouvé ! Aucun document n'atteste la formalisation d'une réflexion interministérielle. D'accord pour la proposition de Mme la présidente.

La demande de modification n° 46 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La n° 47 supprime, au premier paragraphe de la page 39, l’allusion selon laquelle le périmètre d’externalisation n’a pas fait l’objet d’un débat ou d’une réflexion interministérielle.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je maintiens ma position. Nous n’avons trouvé aucune trace d’une telle réflexion interministérielle...

M. François Grosdidier. – Ce n’est pas parce qu’il n’y a pas de trace qu’il n’y a pas eu de débat.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mme Nathalie Kosciusko-Morizet a dit qu’elle avait évoqué ce sujet avec le Premier ministre, que de nombreuses réunions se sont tenues à Matignon, que le programme a été validé par le secrétaire général de l’Élysée et que sa mise en œuvre a été intégralement interministérielle.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Un autre ministre a dit le contraire. Et les comptes rendus des RIM sont muets sur ce point.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les ministres n’assistent pas aux RIM.

M. Jean-Luc Fichet. – Les propos de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet entrent en contradiction avec ceux de M. Thierry Mariani.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ces ministres se sont succédé. Mme Nathalie Kosciusko-Morizet décrit le processus au moment elle était en fonction.

M. François Grosdidier. – M. Thierry Mariani n’a pas dit qu’il n’y avait pas eu de travail interministériel !

M. Ronan Dantec. – Il n’y a pas eu de formalisation. Remplaçons « *un échange et un débat* » par « *un échange formel* », plus précis. Il n’en demeure pas moins qu’un tel sujet aurait dû faire l’objet d’une formalisation.

M. Francis Grignon. – Aucune RIM n’a été organisée sur la question du périmètre, c’est un fait. Arrêtons-nous là.

M. Vincent Capo-Canellas. – Les auditions ont permis d’établir que des échanges ont eu lieu, mais pas de RIM.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L’absence de formalisation : c’est précisément mon reproche !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L’administration nous a envoyé plusieurs comptes rendus de RIM.

M. François Grosdidier. – Quel est leur degré de précision ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le compte rendu de la RIM du 13 février 2009 dit clairement que les ministères se mettent d’accord sur l’état d’avancement du dossier.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il y a eu des réunions mais elles n'ont pas abordé de manière formelle certains points importants, comme le périmètre de l'externalisation, alors que cela aurait été nécessaire.

M. Philippe Leroy. – Précisons alors que la question « *aurait mérité une formalisation dans les comptes rendus* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela n'apporte rien, ne change en rien notre conclusion générale, mais traduit un état d'esprit auquel je ne souscris pas.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C'est un simple constat. Le périmètre d'externalisation est un sujet important, nous ne pouvons le négliger. Il aurait dû y avoir une formalisation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les ministres ont saisi le Conseil d'État à deux reprises. Le Parlement s'est prononcé. Je ne comprends pas votre position !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Ne confondons pas la saisine du Conseil d'État, d'ordre juridique, et la décision politique...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mais l'examen en Conseil des ministres constitue bien un choix politique ! Soyons sérieux. La qualité de nos travaux est en cause. Notre rapport ne doit pas être inspiré par des considérations politiques.

La demande de modification n° 47 est adoptée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le partage des responsabilités entre l'administration et les politiques est difficile à déterminer. La proposition n° 48 atténue ma rédaction initiale.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 49 met l'accent sur la succession rapide des ministres.

M. Ronan Dantec. – Celle-ci n'est pas seule en cause.

M. Vincent Capo-Canellas. – Elle explique en tout cas que leurs propos puissent paraître contradictoires.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Si Mme Klès supprime dans sa proposition de modification le terme de « *protagonistes* », je pourrai m'y rallier.

M. Vincent Capo-Canellas. – Supprimons aussi le terme « *transfert de responsabilité* », à connotation négative. Parlons plutôt de « *partage* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'accord.

La demande de modification n° 49 est retirée. La demande n° 48 rectifiée est adoptée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La proposition n° 50 substitue « *très large* » à « *trop large* » dans le titre du 3. page 39. J'atténue mon propos...

La demande de modification n° 50 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – La proposition n° 51 supprime le dernier paragraphe de la page 39, qui fait état de l'absence de volonté politique. La mention « *avec soulagement* » stigmatise l'administration, tout comme les mots « *s'est contentée de recevoir* » ; le PPP est qualifié de « *boîte noire* », ce qui constitue un jugement de valeur.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 53 supprime elle aussi certains termes excessifs.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La demande de modification n° 52 tient compte de vos remarques et réécrit ce paragraphe dans des termes plus neutres.

M. Francis Grignon. – Très bien.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je propose de remplacer la « *volonté* » politique par la « *décision* » politique et de retirer l'expression « *ou plus exactement son absence* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'administration a été livrée à elle-même : voilà l'idée que je voulais exprimer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Livrée à elle-même ? Mais il y a eu une loi !

M. Vincent Capo-Canellas. – De plus, notre conclusion évoque une décision politique. Soyons cohérents.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nous pourrions écrire : « *L'administration, constatant la décision politique et la complexité technologique du projet, a accepté [...]* »

Les demandes de modification nos 51 et 53 sont retirées. La demande n° 52 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 54 supprime de la page 40 les lignes suivantes : « *reste posée. L'inclusion de celui-ci dans le périmètre du contrat de partenariat était-elle justifiée ? N'était-elle pas source de complexité supplémentaire au sein d'un projet aussi novateur ? En d'autres termes, par cet artifice, ce projet a-t-il été rendu encore plus complexe, d'une part, par l'intégration du recouvrement au sein du périmètre du contrat et, d'autre part, par des prescriptions techniques trop ambitieuses de la part de l'État ?* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'aurais souhaité conserver une référence à ces questions, qui n'ont pas encore trouvé de réponses.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Enlevons au moins « *par cet artifice* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Entendu.

La demande de modification n° 54 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La n° 55 supprime les mots « *mais il semble certain que la décision d'externaliser la perception de la redevance a accru la complexité technique du projet* », qui sont excessifs.

M. Michel Teston. – C'est pourtant la réalité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous disons avant cela qu'on ne peut apporter que des réponses nuancées. Remplaçons « *certain* » par « *probable* ».

La demande de modification n° 56 est retirée. La demande de modification n° 55 rectifiée est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – La proposition de rédaction n° 57 distingue plus clairement les opinions émises par MM. Lichère et Marty de celles de notre commission.

La demande de modification n° 57 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les demandes nos 58 et 59 dissipent la confusion entre les deux niveaux de contrôle assurés par Écomouv' et par l'État.

La demande de modification n° 58 est adoptée, ainsi que la n° 59.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Soyons précis : remplaçons « *amendes forfaitaires* » par « *transactions douanières* ». Supprimons en outre la phrase relative aux équipements en panne, puisqu'une solution a été apportée sur ce point.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La multiplication des amendes, heure après heure, lorsque le compte n'est plus assez approvisionné, n'a pas trouvé de réponse, à ma connaissance.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il n'est question ici que des équipements embarqués en panne.

La demande de modification n° 60 est adoptée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La proposition de rédaction n° 61 est de cohérence.

La demande de modification n° 61 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La n° 62 remplace « *à une facturation* » par « *à la notification de la facturation* », car il y a toujours facturation.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Non, ce n'est pas le cas lorsqu'un camion est dépourvu d'équipement embarqué. Écomouv' est responsable vis-à-vis de l'État de tout ce qui est facturé, y compris les sommes non recouvrées par lui. Mais le défaut d'équipement ne donnant pas lieu à facturation, il n'engendre pas de risque pour Écomouv'.

M. Jean-Luc Fichet. – Ce sont les douanes qui contrôlent.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le fait qu'Écomouv' soit responsable du recouvrement ne le rend pas responsable de chaque manquement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Un manquement ne donne pas toujours lieu à facturation. Écrivons dès lors ceci : « *en cas de manquement, il n'y a pas toujours facturation* ».

La demande de modification n° 62 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 63 retient une formulation plus nuancée : « *une procédure dont la longueur a été préjudiciable au projet* », plutôt qu' « *une procédure insuffisamment structurée* ».

M. Michel Teston. – On ne parle plus de précipitation. Il faudrait pourtant l'évoquer aussi...

La demande de modification n° 63 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La n° 64 corrige une erreur matérielle.

La demande de modification n° 64 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition de rédaction n° 65 remplace « *semble avoir* » par « *a respecté le principe d'égalité entre les candidats* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Cette formulation ne me choque pas et je m'y rallierai si tout le monde l'approuve car je n'ai pas de suspicion, mais il est difficile de démontrer cette affirmation.

M. François Grosdidier. – On entretient la suspicion en disant d'une personne qu'elle « *semble être honnête* » ! Soit on estime qu'elle l'est, soit qu'elle ne l'est pas.

M. Yves Krattinger. – Les conclusions que nous avons adoptées à la quasi-unanimité reconnaissent que l'égalité de traitement entre les candidats a été respectée... On ne peut à présent dire le contraire.

M. Michel Teston. – Il y a une procédure judiciaire en cours. Elle pourra nous éclairer.

M. François Grosdidier. – Elle ne porte pas sur ce point. En revanche, le Conseil d'État s'est prononcé !

Mme Mireille Schurch. – Cette formulation du titre est avant tout rhétorique : le rapporteur fait ensuite une réponse dans le corps du texte.

La demande de modification n° 65 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande n° 66 vise à préciser que « *l'égalité de traitement des candidats a été respectée* », ce qui est plus conforme à la réalité que la référence au « *formalisme de l'égalité* ».

M. Ronan Dantec. – Pourtant, c'est bien la procédure formelle qui est visée. Il est correct de parler du formalisme.

M. François Grosdidier. – Cela rejoint nos débats sur le titre. Les mots « *le formalisme de l'égalité semble* » introduisent une double suspicion, puisque l'on vise le formel et non le fond, et l'apparence plutôt que la réalité. Supprimons les deux termes. Ce point a été tranché par le Conseil d'État, et les auditions n'ont rien soulevé pour étayer le moindre doute sur les conditions de passation du marché.

M. Philippe Leroy. – Il a raison.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je m'oppose en outre à toute mise en cause non justifiée. La représentante de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) n'est pas venue aux réunions de la commission consultative : alors pourquoi montrer spécialement du doigt cette administration ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La direction nous a indiqué que sa représentante était présente, qu'elle a pris part aux débats, mais nous n'avons pas eu le temps de l'entendre sous serment. Quoi qu'il en soit, la représentante a été notée comme absente sur le compte rendu simplement parce qu'elle est arrivée en retard.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les relevés de décisions qui mentionnent son absence ont été signés par cinq personnes !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Elle était en retard : pourquoi contester que tout le monde puisse dire la vérité ? L'administration peut faire des erreurs.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Allons ! À trois dates différentes, les 13 décembre 2010, 28 juillet 2009 et 14 octobre 2010 ? Écrire cela, c'est accuser les signataires de ces procès-verbaux de faux : c'est inacceptable.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Tout le monde peut dire la vérité. Pourquoi accuserais-je la DGCCRF de mentir ? Sa représentante dit qu'elle était présente. Les observations qu'elle a faites correspondent aux questions posées par la Sanef. Or, le Conseil d'État a tranché : la procédure était régulière.

Du reste, qu'elle ait été absente ou présente ne remet rien en cause, et nous apportons la preuve que nous sommes allés au fond des choses.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les procès-verbaux sont signés par le président de la commission consultative M. Peylet, par le représentant du directeur général des douanes, le représentant du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, le représentant de la mission d'appui aux partenariats public-privé, et le représentant du directeur du budget... Tout de même !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Une erreur, un oubli, cela arrive.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Pas à trois reprises ! Cette personne n'est jamais venue.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pourquoi aurait-elle menti ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Pourquoi les cinq autres auraient-ils menti ?

M. Éric Doligé. – Tenons-nous en aux faits : cette personne dit qu'elle était présente, mais des documents attestent de son absence. Mieux vaut croire ceux-ci.

M. Ronan Dantec. – Écrivons que ce point n'a pas été élucidé.

M. François Grosdidier. – Quelle importance ? Je ne vois pas là de problème de fond.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Si nous écrivons n'importe quoi, nous risquons des poursuites pénales.

M. Yves Krattinger. – Marie-Hélène Des Esgaulx a bien exposé les choses : trois pièces prouvent l'absence de la représentante de la DGCCRF. Il n'y a qu'à écrire qu'elle a déclaré être présente.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ce n'est même pas elle qui le dit, mais sa responsable hiérarchique, Mme Homobono, qui a écrit à Virginie Klès : *« Mme Leila Benalia [...] précise qu'elle est arrivée à cette réunion avec un léger retard qu'elle évalue à quinze minutes environ. Elle indique avoir le souvenir d'être intervenue oralement au cours de cette réunion »*. C'est bien indirect. Si l'on ajoute à cela les procès-verbaux signés par cinq personnes au-dessus de tout soupçon, il est facile de se faire un jugement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le débat que soulève cette proposition de modification reviendra sans doute plus tard. Quand on est agent de la DGCCRF, on n'oublie pas de signer les procès-verbaux car les formes font partie du métier. Si Mme Benalia s'était véritablement exprimée, ses remarques figureraient dans le procès-verbal. Elle a ensuite forcément reçu ce dernier : elle n'a pas demandé à le rectifier ! Bref, rien ne prouve qu'elle était présente, par conséquent, n'en parlons pas.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'ai moi-même posé la question à la DGCCRF. Nous sommes une commission d'enquête : nous ne pouvons faire comme si nous n'avions pas reçu de réponse de sa part. Relativisons, enquêtons autant que nécessaire, mais disons les choses.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je m'oppose à ce que nous les mentionnions dans le rapport.

M. François Grosdidier. – Il y a un double vice : l'absence de certitude sur les propos rapportés par cette personne ; et le fait que sa lettre n'ait pas été portée à la connaissance de la commission.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Si, elle figure en annexe.

M. Ronan Dantec. – Trouvons une formulation de compromis, quitte à ne pas citer cette personne.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mais ce n'est pas possible, enfin !

M. François Grosdidier. – Nous devons ne rien dire ou la citer.

M. Ronan Dantec. – C'est un point essentiel du débat.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous fragiliserions le rapport.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nous le crédibiliserions au contraire, en montrant que nous avons révélé toutes les informations en notre possession.

M. Vincent Capo-Canellas. – A-t-on pu interroger le président de la commission consultative sur ce point ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous aurai pourtant alerté sur les risques que nous encourons. La tournure des débats me déçoit.

La demande de modification n° 66 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 67 propose une rédaction plus conforme à la réalité : « *un projet dont la complexité a eu tendance à s'accroître* ».

M. Yves Krattinger. – Cela ne correspond pas tout à fait à la réalité. Le projet était complexe dès le début. Même si tout le monde a découvert cette complexité au fur et à mesure, elle ne s'est pas accrue spontanément. La phrase initiale « *un projet dont la complexité et les enjeux ne sont pourtant pas intégralement maîtrisés* », était plus juste.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Entendu.

La demande de modification n° 67 est retirée.

La réunion est suspendue à 20 heures.

Elle reprend à 21 heures.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 68 supprime la subdivision a) et l'intitulé de la subdivision b), pages 47 et 48 du rapport.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je n'y souscris pas.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le texte est pourtant clair : les objectifs de l'écotaxe n'ont été ni clairement définis ni classés selon leur priorité. « *Le souci d'assurer une ressource financière chiffrée précisément est la seule constante qui a fait l'objet d'une consigne claire et précise* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Mais qu'est-ce qui autorise à dire ensuite que le Gouvernement a eu des objectifs « *non formalisés* » ? « *On peut ainsi penser que des visées de politique industrielle ont pesé sur les choix...* » On peut penser beaucoup de choses, en effet.

M. François Grosdidier. – L'écofiscalité – les débats du Grenelle de l'environnement le montrent bien – a toujours eu deux objectifs : le rendement et la modification des comportements, objectifs d'ailleurs incompatibles puisque la réussite du second mine la poursuite du premier. L'écotaxe n'échappe pas à cette règle et devait financer les investissements de report modal. Le projet de rapport laisse entendre que la taxe avait d'autres objectifs inavouables. C'est un procès d'intention fait au Gouvernement, un de plus.

M. Vincent Capo-Canellas. – La procédure de dialogue compétitif a précisément pour caractéristique d'apporter des précisions au fur et à mesure de la réflexion commune. Ensuite, je serais curieux de savoir ce qui motive l'affirmation selon laquelle « *toutes les conséquences immédiates ou différées entrant en relation avec d'autres domaines d'intervention de l'État ont été ignorées* », ou encore le jugement suivant : « *cette impréparation est perceptible, y compris après le lancement de la procédure* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Ce n'est pas un procès d'intention, car tous ces objectifs sont légitimes. Cependant, l'État en tant que maître d'ouvrage d'un chantier aussi complexe ne peut avoir une seule et unique préoccupation. La promotion de la technologie française, l'aménagement du territoire, entrent forcément en ligne de compte. Certains objectifs ont été quelque peu négligés dans la préparation du projet, voilà tout.

M. François Grosdidier. – Lesquels ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La place qu'auraient les sociétés habilitées de télépéage, par exemple.

M. François Grosdidier. – Ce sont des modalités, non des objectifs !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Quant à l'aménagement du territoire, il est légitime que l'État choisisse les entreprises, les zones, Metz ou Reims, qu'il souhaite aider.

M. François Grosdidier. – Une commission d'enquête ne peut pas faire des procès d'intention et doit distinguer les problèmes. L'écotaxe est une méga-réforme. On ne peut pas dire que ses objectifs n'étaient ni circonscrits ni priorisés, laissant penser que le Gouvernement a fait preuve d'une légèreté coupable. Je m'inscris en faux contre cette idée. La question de l'implantation est venue plus tard. Elle n'est au demeurant pas fondamentale et ne change pas l'économie générale du projet. Gardons-nous des procès politiques.

M. Jean-Pierre Sueur. – Enlevons les formules subjectives, et écrivons ceci : *« outre la volonté d'assurer une ressource financière chiffrée, les choix ont été guidés par des visées de politique industrielle ainsi que la volonté de mettre en valeur le savoir-faire français en matière de technologies innovantes. D'autres préoccupations légitimes, créations d'emplois non délocalisables, aménagement du territoire, report modal, ont joué. Le projet a été conçu comme la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, l'argent perçu par l'État servant à financer des infrastructures routières et d'autres infrastructures liées au report modal. La réunion interministérielle du 4 mai 2010 démontre que le périmètre du réseau taxable local n'était pas encore défini à cette date puisque les collectivités territoriales avaient proposé 12 000 kilomètres de voirie tandis que l'État ne voulait en retenir que 5 000. Enfin, le rôle et le positionnement des sociétés émettrices de télépéage ont été tardivement définis »*. Tous ces éléments sont objectifs.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Oui, mais le titre du a) reste à revoir.

M. Jean-Pierre Sueur. – *« Un périmètre et des rôles pas toujours suffisamment définis » ?*

M. Vincent Capo-Canellas. – Je propose : *« un périmètre et des rôles difficiles à définir y compris en cours de discussion du contrat de partenariat »*.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est mieux.

M. Michel Teston. – La proposition de Jean-Pierre Sueur va dans le bon sens.

La demande de modification n° 68 rectifiée est adoptée.

La demande de modification n° 69 devient sans objet.

La demande de modification n° 70 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 71 corrige plusieurs éléments inexacts. Ce n'est pas la mission d'appui aux partenariats public-privé (Mapppp) qui réalise les évaluations préalables, mais l'administration. Précisons que *« l'évaluation préalable conduit à une nécessité d'investissements initiaux de 500 millions d'euros environ »*.

La demande de modification n° 71 est adoptée ; la n° 72 devient sans objet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition de rédaction n° 73 supprime le dernier paragraphe de la page 48 qui dit : « *c'est sur cette base et celle d'un calendrier de mise en service permettant de gagner six mois pour l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds nationale (TPLN) que la Mappp a émis ses conclusions quant au choix du PPP associé à la mise en œuvre de l'une des deux technologies décrites, tout en soulignant un certain nombre de risques liés à la technologie* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La Mappp s'est tout de même prononcée sur les chiffres que nous avons présentés plus haut, et elle a estimé que la technologie et la procédure choisies permettraient de gagner six mois.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le choix de la technologie – objet du chapitre – et celui de recourir à un PPP sont deux choses différentes. La Mappp a validé le choix du PPP, non les choix de technologie.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Elle a aussi validé la technologie.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Non, elle a seulement évalué ses coûts dans le cadre de l'évaluation préalable.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'évaluation préalable est du ressort de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer. La Mappp s'en est servi pour livrer ses conclusions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cette partie du rapport est relative à la technologie... C'est une question de cohérence.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La Mappp disait précisément que cette technologie impliquait moins d'investissements en infrastructures, donc des délais réduits. Toutefois, je ne ferais pas une maladie de voir ce paragraphe supprimé.

La demande de modification n° 73 est adoptée. La demande de modification n° 74 devient sans objet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Tous les critères de performance n'ont pas été imposés unilatéralement par l'État : certains résultent d'une négociation avec le prestataire. La proposition n° 75 remplace donc « *imposés* » par « *retenus* ». Ma rédaction rectifie en outre un détail technique : ces indicateurs portent sur le taux de détection électronique des véhicules disposant d'un équipement embarqué et non sur le taux de recouvrement à proprement parler.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pourquoi pas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Enfin, je remplace « *erreur d'impulsions de taxation* » par « *détection à tort* ».

M. Yves Krattinger. - Il y a deux types d'erreurs, la détection à tort et la non détection.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Dans ce cas, indiquons plutôt « *erreurs de détection* ».

La demande de modification n° 75 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - La demande n° 76 rectifie une erreur manifeste et une confusion entre contrôles manuels de terrain et contrôle automatique. Du reste, d'où vient le chiffre de 256 agents qui figure dans le texte du projet de rapport ?

M. François Grosdidier. - Sans portique, il faudrait recruter beaucoup de monde.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Tout dépend du taux de contrôle que l'on souhaite.

M. Yves Krattinger. - Il faudrait bien plus que 250 ou 300 agents ! 256 agents, c'est le nombre d'agents qu'il faudrait pour mon seul département.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Sans polémique aucune, la question du niveau de contrôle et de la répartition entre moyens humains et mécaniques n'a pas été posée.

M. François Grosdidier. - Les effectifs de contrôleurs se compteraient en milliers.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Nous avons trouvé le chiffre dans les comptes rendus de RIM. Le portique, immobile, peut être contourné. Il est en ce sens moins efficace qu'un contrôle mobile.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le compte rendu de RIM parle de contrôle de gestion.

M. Yves Krattinger. - C'est la fréquence des contrôles qui fait baisser la fraude. Si on met des contrôles tous les 500 kilomètres, la fraude sera plus limitée car plus difficile. Compte tenu du nombre des poids lourds et des distances qu'ils parcourent, il faudrait 4 000 à 5 000 personnes. D'autant qu'un contrôle physique prend du temps, il implique un arrêt du véhicule.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Un dispositif manuel ne contrôle que l'absence de l'équipement embarqué, il ne prend que quelques secondes. Le problème n'est pas là.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce qui me gêne, c'est surtout le lien qui est fait entre ce point et les portiques.

M. Ronan Dantec. - Il faudrait ne garder que la première phrase du paragraphe.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Soit.

La demande de modification n° 76 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La modification n° 77 apporte une précision et supprime un élément relatif à la performance de la détection et au taux de recouvrement, dont je n'ai pas le souvenir qu'elle ait été recueillie en Allemagne.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'accord pour le premier point, mais pour le second, je l'ai bien entendu. Il s'agit d'ailleurs d'un raisonnement classique en statistiques, la loi des fonctions exponentielles. Nos interlocuteurs nous ont mis en garde contre des critères de performance trop exigeants, qui impliquent des investissements trop importants.

M. François Grosdidier. – Le coût marginal est supérieur au gain marginal.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je rectifie ma proposition de modification pour ne conserver que la première partie. Cependant, vous pourriez au moins supprimer la mention de Berlin...

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je préfère laisser la responsabilité de son assertion à la personne que nous avons entendue. Rien ne dit qu'il en est de même partout.

La demande de modification n° 77 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 78 supprime des éléments peu clairs ou rédigés sous la forme d'interrogations à tonalité suspicieuse, non assorties d'éléments de preuve.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'accord pour les premiers, mais je souhaite conserver les questions, qui ne sont pas polémiques. Écomouv' n'était pas prêt en temps et en heure. Si nous ne le disons pas, nous ne donnons pas au Gouvernement les éléments pour avancer.

M. François Grosdidier. – Mais cela ne repose pas sur des faits établis.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Si, les faits sont établis. Je m'en tiens du reste à des questions.

M. François Grosdidier. – Il n'est pas satisfaisant pour une commission d'enquête de poser des questions tendancieuses, même dans le but de défendre les intérêts de l'État. Nous ne devons pas procéder par insinuations.

M. Yves Krattinger. – Il ne s'agit pas d'insinuations. Il n'y a rien de scandaleux à dire que certains points sont couverts par le secret commercial.

M. Michel Teston. – Certes non !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je ne me retrouve pas du tout dans la rédaction actuelle ; elle réécrit l'histoire.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je consens à supprimer la dernière phrase.

La demande de modification n° 78 rectifiée est adoptée. La demande de modification n° 79 devient sans objet. Les demandes de modification nos 80, 81 et 82 sont également adoptées.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dans la demande de modification n° 83, je propose la suppression des cinquième et sixième paragraphes de la page 53 : nous ne pouvons pas mettre en cause un prestataire du fait de sa nationalité.

M. Yves Krattinger. – Quand Écomouv' était candidat, il était à 100 % italien. Je ne lui reproche pas. Mais pourquoi ne pas l'écrire ? À tout gommer, notre texte en deviendra suspect.

M. François Grosdidier. – On peut être italien et honnête...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les autres sociétés étaient déjà là comme sous-traitants...

M. Vincent Capo-Canellas. – Le plus important est que le sixième paragraphe disqualifie la société en tant que gestionnaire d'autoroutes ! Sa nationalité n'est qu'accessoire.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La « majorité italienne » me gêne. En revanche, je suis d'accord pour supprimer les deux dernières phrases.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Soit. Je retire donc ma proposition.

La demande de modification n° 84 est retirée, la n° 83 rectifiée est adoptée, ainsi que la n° 85.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande n° 86 précise que le recours de la Sanef a entraîné un retard supérieur à cinq mois, et non trois.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Entendu pour « environ cinq mois ».

La demande de modification n° 86 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La n° 87 supprime le sixième paragraphe de la page 86.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'accepte de supprimer « dont il n'est pas possible de prouver... ». Mais les termes du paragraphe ne remettent pas en cause la dévolution du contrat.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est un paragraphe consacré au recours de la Sanef !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – ... qui prétendait qu'Écomouv' n'était pas le meilleur.

M. François Grosdidier. – Le recours a été tranché par le Conseil d'État.

M. Yves Krattinger. – Mais il n'est pas contestable qu'il y a eu plusieurs reports du dispositif. Si nous ne l'écrivons pas à ce paragraphe, où l'écrivons-nous ?

M. Ronan Dantec. – Gardons-le en suspens en attendant de trouver un passage qui convienne mieux.

La demande de modification n° 87 est réservée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 88 évoque un coût « supérieur à l'évaluation préalable », au lieu d'un dispositif « très coûteux ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C'est pourtant plus simple.

M. François Grosdidier. – Tout est coûteux ! « Très coûteux » laisse entendre que cela aurait pu être moins cher, au contraire de la rédaction de Mme Des Esgaulx, qui fait référence à une erreur d'évaluation.

M. Michel Teston. – Il faut alors écrire « très supérieur à l'évaluation préalable ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est entendu.

La demande de modification n° 88 rectifiée est adoptée. La demande de modification n° 89 est retirée. Les demandes de modification nos 90, 91, 92, 93, 94 et 95 sont adoptées.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 96 propose d'intituler le b) « un contrat exceptionnel pour le prestataire ».

M. Michel Teston. – En quoi est-il exceptionnel ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il l'est par son montant qui le place dans le *top ten* des PPP.

M. Vincent Capo-Canellas. – Est-il exceptionnel uniquement pour le prestataire ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il est exceptionnel pour les co-contractants.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le chapitre porte sur la rentabilité pour le prestataire.

M. François Grosdidier. – La rentabilité se mesure à l'usage. On ne peut parler que de rentabilité potentielle.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La partie financière de cette demande de modification est importante. Elle doit être incontestable. C'est un domaine où l'apport du Sénat est précieux.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'avis des experts est indispensable.

M. Yves Krattinger. – Nous devrions réserver cette demande de modification.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La partie qui mentionne un bénéfice théorique de 95 millions d'euros par an est à revoir. La notion de bénéfice sur investissement n'est pas claire.

M. Michel Teston. – La demande de modification reprend un certain nombre d'éléments du rapport, comme la rentabilité pour le prestataire. En revanche, rien n'est dit du risque financier supporté par l'État.

M. François Grosdidier. – Le montant de la rémunération et la prise de risque financière sont deux choses différentes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il faut considérer l'équilibre global du contrat. La rémunération traduit le transfert de risques et les exigences de l'État vis-à-vis du partenaire privé.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le transfert du risque financier n'est pas considérable. Écomouv' est responsable de la taxe facturée qu'elle doit recouvrer. Seules les sommes facturées sont dues.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je ne suis pas d'accord. Le risque est total.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le risque assumé par Écomouv' ne concerne que les utilisateurs redevables, non abonnés, soit 20 % des utilisateurs.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les risques transférés ne sont pas seulement financiers. Ils sont aussi technologiques. Je suis rapporteur spécial de la commission des finances pour le transport terrestre, depuis trois ans : j'ai un devoir de cohérence. Les chiffres mentionnés dans ma demande de rectification ont été vérifiés.

M. Yves Krattinger. – Je ne conteste ni la rédaction de la proposition de modification, ni les chiffres donnés. Il serait néanmoins souhaitable de supprimer le paragraphe faisant état d'une différence entre les chiffres de la commission et ceux donnés par Mme Ségolène Royal, lors de son audition. Il n'y a pas de risque technologique. S'il y a un risque, il est industriel, pas technologique.

M. François Grosdidier. – Quelle est la différence ?

M. Yves Krattinger. – La technologie est parfaitement maîtrisée. Le PPP dont nous parlons est particulier, car il rapporte de l'argent. La qualité, la fiabilité, la durabilité du système sont les critères déterminants.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je suis d'accord pour retirer le paragraphe sur les chiffres de Mme Ségolène Royal.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il faut nous accorder sur le transfert de risques. Le risque technologique est peu important.

M. Yves Krattinger. – Le vrai risque, c'est que dans un délai de deux ans, une technologie concurrente rende obsolète la technologie mise en place. Cela s'appelle un risque industriel.

M. François Grosdidier. – C'est un risque qui concerne la technologie appliquée. Il n'est ni financier, ni commercial.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je propose de reprendre la demande de modification jusqu'au c).

M. Yves Krattinger. – Quand le risque n'est pas technologique, mais industriel, les capitaux mobilisés demandent une forte rémunération. C'est un coût pour l'entreprise qui mobilise ces fonds.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je propose de libeller différemment l'intitulé du c). Il faudrait parler de risque financier « *partagé* » plutôt que « *majoritairement supporté par l'État* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il serait utile de préciser que le risque est lié à l'obsolescence et qu'il mobilise une rémunération importante.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Et qu'il est lié à la performance ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Non, car les dirigeants d'Écomouv' ont engagé d'eux-mêmes la performance de leur entreprise pour remporter le contrat.

M. Yves Krattinger. – Pour la collectivité, le risque est sociétal et économique plus que financier.

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans la demande de modification, le titre du c) n'est pas approprié. Il faudrait parler d'une « *rémunération problématique* ». En quoi la rémunération traduit-elle le transfert de risque et les exigences de l'État vis-à-vis du partenaire privé ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous pourrions intituler le c) « *un risque financier et technologique* ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce serait plus clair.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Faut-il dire « *industriel* » ou « *technologique* » ?

M. Yves Krattinger. – Industriel.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – « *Un risque financier et industriel* ».

M. Charles Guené. – Mme Klès a parlé d'un risque technologique, puis d'un risque financier, en fait inexistant, car assumé par l'État. La démonstration est difficile.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le risque financier réside dans la non-perception de la taxe. C'est Écomouv' qui l'assume. La taxe non facturée n'est pas remboursée à l'État. La taxe facturée, mais non recouvrée, constitue la petite partie de la fraude dont Écomouv' est responsable. C'est en cela que le risque est minime.

La séance est suspendue de 22 h 25 à 22 h 30

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous sommes donc d'accord pour qu'il y ait un c) intitulé « *Un risque industriel et financier* », comportant une première section « *Un risque industriel* », qui reprendrait la fin de ma proposition de modification et la conclusion de M. Krattinger, et une seconde « *Un risque financier* ».

La demande de modification n° 96 rectifiée est adoptée. Les demandes de modification nos 97, 98, 99 et 100 deviennent sans objet.

M. Vincent Capo-Canellas. – Sur le risque financier, je propose d'enlever le mot « *seul* ».

La demande de modification n° 101 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je propose une nouvelle rédaction du cinquième paragraphe de la page 61 dans laquelle j'indique notamment qu'un risque était considéré comme quasiment inexistant par le prestataire comme par les banques, à savoir la remise en cause par l'État de l'écotaxe et du contrat. Je termine par « *Ce risque s'est réalisé* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mieux vaudrait supprimer cette dernière phrase : le risque s'est réalisé, mais on ne sait pas aujourd'hui aux dépens de qui.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela me semble raisonnable..

M. Vincent Capo-Canellas. – C'était un peu une provocation... Je rectifie ma demande en ce sens.

M. Yves Krattinger. – Et par coordination, le risque est « *industriel* ».

La demande de modification n° 102 rectifiée est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je propose de supprimer le premier paragraphe de la page 62, dont l'affirmation n'est pas démontrée. Il insinue qu'Écomouv' ne prend aucun risque.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je maintiens mon point de vue : c'est quand même l'État qui paye l'indemnisation du risque financier.

M. Vincent Capo-Canellas. – Certes, mais dire que « *l'État paye au prix fort et en totalité la minimisation du risque financier limité pris par Écomouv'* » me semble excessif.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il faudrait au moins enlever « *au prix fort* ».

M. Vincent Capo-Canellas. – Pourquoi ne pas écrire « *l'État paye en grande partie la minimisation du risque financier pris par Écomouv'* » ?

La demande de modification n°103 rectifiée est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je propose d'enlever les mots « *en l'absence de tout arbitrage politique* » : il est inutile d'élever contre l'administration une accusation qui n'est pas démontrée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Remplaçons également « *générer* », qui n'est pas du bon français, par « *engendrer* ».

La demande de modification n° 104 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 105 porte sur une erreur matérielle : il s'agit de remplacer « *décembre* » par « *juillet* ».

La demande de modification n° 105 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 106 porte également sur une erreur matérielle.

La demande de modification n° 106 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous proposons de supprimer les mots « *et les collectivités locales* ».

La demande de modification n° 107 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La modification n° 108 remplace « *300 emplois* » par « *un certain nombre d'emplois* ».

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Cela ne me choque pas.

La demande de modification n° 108 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 109, qui remplace « *300* » par « *200* », est à examiner avec la n° 110, qui supprime la référence au rescrit social mis sur le même plan qu'une subvention.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'accord pour 200 ; en revanche, il est important de décrire le dispositif d'aide, qui représente de l'argent public bien placé : il n'y a pas de raison de le cacher.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le rescrit n'est pas similaire à une subvention.

M. François Grosdidier. – Le rescrit est une modalité de calcul par l'administration, ce n'est pas une aide.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je voulais présenter une vue d'ensemble, mais je ne suis pas opposée à une modification.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – On peut écrire « *Outre une demande de rescrit social qui a été présentée, Écomouv' a obtenu une subvention... ».*

Les demandes de modifications n^{os} 109 et 110 rectifiées sont adoptées.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La demande n° 111 adoucit la formulation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Pas de problème.

La demande de modification n° 111 est adoptée.

M. François Grosdidier. – Vous consacrez deux pages, soit 100 lignes, à la question sociale et, sur ce point, le rapport est complètement tendancieux. Pas moins de 83 lignes développent des problèmes largement antérieurs à la suspension de la taxe, tenant à des retards dans le recrutement et la formation – autant dire que ce sont des problèmes anecdotiques. Seules onze lignes portent sur le vrai sujet : la question sociale consécutive à la suspension, telle qu'elle se pose aujourd'hui. Vous l'occultez complètement. Je propose donc la modification n° 112 pour souligner que l'ensemble des aides respectent la réglementation.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il n'y a rien de tendancieux dans le rapport ; d'ailleurs, ce ne sont pas onze lignes, mais vingt-six qui sont consacrées aux difficultés sociales consécutives à la suspension.

M. François Grosdidier. – Durant les auditions, certaines choses ont été dites par les personnes qui devaient être embauchées. On ne retrouve pas ces propos dans le rapport. Elles ont longuement parlé des problèmes postérieurs et non antérieurs à la suspension. C'est l'objet de la demande de modification n° 113.

Il convient de supprimer des paragraphes anecdotiques, d'autant que le sujet principal n'est pas traité. La cause principale, c'est bien la suspension !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La suspension a effectivement posé de gros problèmes. Certaines personnes se retrouvent aujourd'hui en fin de droits et n'ont aucune visibilité sur leur avenir : c'est une vraie catastrophe. C'est pourquoi j'appelle le Gouvernement à accorder des mesures exceptionnelles à ces salariés. Par ailleurs, il y a eu des retards, également préjudiciables.

M. François Grosdidier. – Je suis d'accord avec ce que vous dites mais pas avec ce que vous écrivez page 65, où Écomouv' est mis en cause. Les « oubliés » nous ont dit leur détresse d'avoir subi les conséquences, non

pas des retards, mais de la suspension ! Ils ont été formés, avaient l'assurance d'être embauchés, et voilà que tout espoir s'est évanoui. Cela n'est pas de la responsabilité d'Écomouv' mais de l'État. Or, tout ce que vous écrivez, c'est que la légitimité de la suspension n'est pas contestée par ces salariés !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C'est bien ce qu'ils ont dit.

M. François Grosdidier. – Pas du tout ! Ils nous ont dit qu'ils ne voulaient pas faire de politique, qu'ils souhaitaient simplement que leur problème social soit traité.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pendant un an, ils ont subi les retards d'Écomouv'. Le calendrier et les rémunérations ont été mouvants. Je conclus néanmoins en évoquant la suspension.

M. François Grosdidier. – L'État n'a même pas été capable de mettre en place un dispositif particulier d'accompagnement pour ces centaines de salariés à Pôle Emploi. Votre rédaction fait la part belle aux problèmes rencontrés il y a un an et ne dit presque rien de la situation actuelle. Vous souvenez-vous d'avoir auditionné ces personnes ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les salariés nous ont dit qu'ils avaient écrit à M. Jean-Marc Ayrault et n'avaient reçu aucune réponse. Cela ne figure pas dans le rapport...

La demande de modification n° 113 n'est pas adoptée.

Les demandes de modification nos 114 et 115 sont retirées.

La demande de modification n° 116 est adoptée.

La demande de modification n° 117 est adoptée.

La demande de modification n° 118 est adoptée.

M. François Grosdidier. – Il est assez cynique d'écrire que les salariés ne contestent pas la légitimité politique de la suspension. Ils voulaient juste en rester à la problématique sociale. Je souhaite donc que l'on adopte ma proposition n° 119.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il n'y avait aucune intention tendancieuse de ma part. J'ai repris un point qu'ils évoquaient dans leur courrier. Mais si cela vous gêne, j'accepte la suppression.

La demande de modification n° 119 est adoptée.

La demande de modification rédactionnelle n° 120 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande n° 121 tend à supprimer le troisième paragraphe de la page 66 : les difficultés des salariés sont dues à la suspension de l'écotaxe.

M. François Grosdidier. – Ils n'ont jamais dit autre chose.

La demande de modification n° 121 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je propose dans la demande de modification n° 122 de supprimer l'intitulé du III.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je crains que les chapitres ne soient très longs.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Réserveons ce point jusqu'à la demande de modification n° 160.

La demande de modification n°122 est réservée.

La demande de modification n° 123 est adoptée.

La demande de modification n° 124 est adoptée.

La demande de modification n° 125 est retirée.

La demande de simplification rédactionnelle n° 126 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 127 supprime des mentions relatives à l'audition de Capgemini du 11 mars dernier. Je suis en désaccord sur cette interprétation.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Soit, d'autant que j'explique mon propos plus loin dans le rapport.

La demande de modification n° 127 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 128 apporte une clarification. Il s'agit du suivi par l'État des procédures d'enregistrement : les versions du logiciel ont subi de nombreuses modifications.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'État posait à chaque réunion des questions à Écomouv', mais les réponses étaient évasives.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La réunion d'août 2013 ne portait pas sur les opérations d'enregistrement. Nous sommes hors sujet.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je ne le crois pas, car la procédure d'enregistrement était retardée, les modifications incessantes de version gênaient les SHT et l'État. Celui-ci posait des questions mais Écomouv' les éludait.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ce problème n'est pas dû à Écomouv' mais aux camionneurs et aux transporteurs qui n'arrivaient pas à remplir les dossiers.

M. Yves Krattinger. – Nous ne parlons pas de cette phase, mais de celle, antérieure, où les versions du logiciel n'étaient pas abouties.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Et l'État s'inquiétait.

La demande de modification n° 128 est retirée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande n° 129 vise à supprimer un paragraphe à la page 71 car les dates mentionnées sont incohérentes : une décision du 7 novembre 2013 y apparaît comme la conséquence d’une réunion du 25 novembre 2013.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La réunion a eu lieu le 30 septembre 2013 mais les Douanes ont mis deux mois à rédiger le compte rendu et à l’envoyer à Écomouv’.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les dates ne correspondent pas. En outre, pourquoi dire que la procédure d’enregistrement a été rouverte alors qu’elle n’a jamais été fermée ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Parce que l’État avait demandé l’arrêt de l’enregistrement, le logiciel n’étant pas au point.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je maintiens ma demande : il y va de la cohérence de cette partie du rapport.

La demande de modification n° 129 n’est pas adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La proposition n° 130 supprime un paragraphe incohérent.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il y a eu confusion, je l’admets.

La demande de modification n° 130 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 131 supprime les attaques excessives contre la Mappp, que M. Christian Eckert a défendue.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il n’est pas injurieux de rappeler que la Mappp venait d’être créée et que le costume était un peu grand...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ce n’est pas cohérent avec la conclusion générale. Modifions au moins le titre du 2.

La demande de modification n° 131 rectifiée est adoptée.

M. Jean-Pierre Sueur. – La Mappp est un instrument de propagande en faveur des partenariats public-privé, quoi qu’en disent les ministres passés et actuels.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il serait préférable de ne pas dire cela.

M. Jean-Pierre Sueur. – Selon M. Noël de Saint-Pulgent, les PPP sont l’avenir de l’humanité ! Les propos de Mme Klès ne me choquent point.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je fais ici les mêmes observations que précédemment au sujet de Mme Benalia.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Autant je veux bien revoir certains points de ma rédaction, autant je refuse de supprimer des pages

entières de mon rapport. Je n'ai pas l'intention de passer sous silence la lettre que m'a envoyée la DGCCRF.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Puisque nous revenons sur ce sujet, j'y insiste : il ne serait pas raisonnable de mettre en doute la parole des personnes éminentes que nous avons auditionnées sur la base de la lettre que vous avez reçue. Si vous persévérez dans cette voie, nous serons contraints de voter contre le rapport.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je ne dis pas que ces personnes ont menti ! Mais le courrier de la DGCCRF m'interdit de mettre en cause ses représentants.

M. Yves Krattinger. - Il y a trois comptes rendus qui disent une chose et une lettre qui dit autre chose : nous n'avons pas à dire qui a raison et qui a tort. Faut-il pour autant supprimer six pages du rapport ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous avons repris certains éléments de ces six pages pour les réintroduire plus loin dans le rapport. J'ajoute que l'intéressée n'a jamais été reçue par nous.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Qu'est-ce qui vous gêne ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Le fait que vous preniez position.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je ne puis passer la lettre sous silence, l'ayant reçue.

M. Yves Krattinger. - Votre rédaction valide la lettre, qui est pourtant en contradiction avec les trois comptes rendus des réunions.

M. Vincent Capo-Canellas. - Ma proposition de modification n° 138 pourrait résoudre le problème.

M. Vincent Capo-Canellas. - La demande de modification n° 132 supprime les mots « *bien imprudent* ».

La demande de modification n° 132 est adoptée.

La demande de modification n° 133 est sans objet.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - La proposition n° 134 supprime un « *semble-t-il* ».

M. Jean-Pierre Sueur. - Très bien !

La demande de modification n° 134 est adoptée, ainsi que les nos 135 et 136.

La demande de modification n° 137 devient sans objet.

La demande de modification n° 138 est adoptée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - La demande n° 139 vise à remplacer « *ont fait le choix de comparer* » par « *ont comparé* », plus factuel.

La demande de modification n° 139 est adoptée.

M. Vincent Capo-Canellas. – La demande n° 140 supprime la troisième phrase du cinquième paragraphe de la page 75, qui est redondante et contient un jugement de valeur inutile.

La demande de modification n° 140 est adoptée, ainsi que la n° 141.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La demande n° 142 supprime les mots « *ne pouvait que conduire à une accumulation de difficultés préjudiciables à la mise en œuvre du projet.* » Je propose de les remplacer par « *était risqué* ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Les mots « *était problématique* » conviendraient mieux.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Et le titre « *Un PPP difficile à évaluer par une structure qui n'avait encore que peu d'expérience* » serait moins agressif.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'ordonnance sur les PPP datant de 2004, la Mappp a dû être créée en 2005. Elle est récente.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – « *Un PPP difficile à évaluer* » serait mieux.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'évaluation véritable sera faite par les prochaines générations, à qui nous laisserons des dettes durables !

La demande de modification n° 142 rectifiée est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La proposition n° 143 porte sur les conditions d'installation à Metz. Je propose une suppression, mais je réserve son examen.

M. François Grosdidier. – La demande de modification n° 144 supprime les mots « *très favorables* », qui recèlent un jugement de valeur.

La demande de modification n° 144 est adoptée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'ai comparé dans le détail les propositions d'installation faites à Reims et à Metz et n'ai rien décelé d'exceptionnel. Les situations étaient similaires : bases aériennes à restructurer, classement en zones de restructuration de la défense ou zones de revitalisation rurale, conventions avec Pôle Emploi... Bien sûr, chaque collectivité territoriale proposait des dispositions spécifiques. Mais globalement, les offres étaient comparables. La rédaction de la proposition n° 145 les présente de manière factuelle.

M. François Grosdidier. – Je trouve cette rédaction moins choquante que le texte initial.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je propose de rectifier la rédaction proposée en remplaçant, dans le 3., les mots « *très favorables* » par les mots « *destinées à permettre l'installation d'Écomouv' à Metz.* »

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Ce n'est pas nécessaire puisque nous avons adopté la proposition n° 144.

La demande de modification n° 145 est adoptée.

M. François Grosdidier. – Il me semble que la rédaction ne mentionne plus la cession pour un euro symbolique : si tel était le cas, il faudrait préciser que les coûts de dépollution sont supérieurs au prix d'achat d'un site équivalent. Ce n'était pas un cadeau fait à la collectivité locale.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je vous confirme que ce point ne figure pas dans le texte.

La demande de modification n° 146 est sans objet.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La proposition n° 147 supprime l'adjectif « *modeste* ».

La demande de modification n° 147 est adoptée.

M. François Grosdidier. – La proposition n° 148 supprime le deuxième paragraphe de la page 79. Car là encore, on cherche la petite bête ! Il est précisé que l'un des bâtiments d'Écomouv' est situé en zone de risque pyrotechnique élevé, « *ce qui est surprenant pour un bâtiment considéré comme sensible* ». Dans le respect du secret application à la commission d'enquête, j'ai interrogé la préfecture et les services de Metz Métropole. Ils m'ont indiqué qu'il y avait dans ce périmètre bien moins de risques que dans ma propre commune, coincée entre une gare de triage en Seveso et un dépôt de munitions du ministère de l'intérieur.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je suis d'accord.

La demande de modification n° 148 est adoptée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La demande de modification n° 149 remplace un passage de la page 81, qui concernait France Domaine, par les mots : « *Les services des Domaines, comme exposé supra, réfutaient le 16 janvier 2012 un mode de recalcul du loyer tenant compte des déclarations d'Écomouv' en matière de travaux, et prévoyait à tout le moins d'imposer une autorisation explicite quant à la liste des travaux à prendre en compte.* » Si vous êtes propriétaire, que le locataire vous réclame la réfection d'un escalier, et propose de s'en charger en imputant les dépenses sur le loyer, il est légitime de vérifier qu'il va employer du chêne, non du marbre ! Les Domaines préconisaient un mode de calcul fondé sur les prix du marché, en prenant en compte plusieurs abattements.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Est-il nécessaire de conserver la phrase : « *Cet avis n'a donc pas été suivi* » ? Vous rendez-vous compte que les montants en cause sont dérisoires par rapport aux enjeux dont nous sommes saisis ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Tout de même deux millions d'euros.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il ne s'agit même pas du contrat lui-même !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Certes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Et il n’y a pas de loup !

M. François Grosdidier. – Nous avons à juger de la mise en œuvre par l’État d’un dispositif : pourquoi vous focaliser sur les modalités d’installation d’Écomouv’ à Metz ? Cela n’a pas influé sur le choix du lauréat et cette installation s’est faite dans des conditions similaires à ce qui aurait été offert à Reims. Que deux sites en reconversion aient été prêts à mettre les petits plats dans les grands pour accueillir Écomouv’, en quoi cela est-il anormal ? Les intérêts financiers des collectivités territoriales, c’est surtout le fait que l’État ait imposé un transfert de propriété général. Tout cela, cependant, est hors sujet.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je propose de vous exposer toutes mes propositions de modification, puis nous en discuterons. Bien sûr qu’il ne s’agit pas du prix du carrelage.

M. Yves Krattinger. – Il s’agit de l’environnement du contrat...

M. François Grosdidier. – C’est lorsqu’on n’en trouve aucun qu’on s’obstine à chercher un loup !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La mention de « *travaux mystérieux* » me choque. À parler, encore, du prix du carrelage, nous risquons, enfin, de nous ridiculiser...

M. François Grosdidier. – Au moins, traitons de la question immobilière de manière objective. C’est pourquoi la demande de modification n° 151 visera à réécrire le paragraphe B, où les termes de « *travaux mystérieux* » et « *d’administrations locales négligentes* » n’ont pas leur place ! M. Prouvost, sous-directeur de l’immobilier et de l’environnement au ministère de la défense, que nous avons auditionné sous serment, a affirmé avoir une fiche sur les travaux, mais vous écrivez qu’aucune trace de demande d’autorisation de travaux n’a été retrouvée ! J’ai été impressionné par le nombre de factures que vous avez obtenues et qui n’avaient guère de lien avec l’objet du rapport. Vous laissez entendre qu’il y a eu double facturation parce que deux sociétés différentes ont travaillé sur le chantier, vous mettez en cause les 10 % de rémunération de la maîtrise d’œuvre, vous affirmez qu’il est surprenant que les services de l’État n’aient pas demandé à voir le contenu du contrat passé avec l’architecte... Mais le préfet de Moselle a autre chose à faire ! Vous allez jusqu’à vous interroger au sujet d’un bâtiment, un simple hangar simple peau, sans isolation, qui pourrait servir de garage mais où les véhicules ne stationnent pas... Il s’agit d’un ancien hangar de la base aérienne !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – J’avais demandé la suppression de ces pages.

M. François Grosdidier. – Sans aller si loin, ma proposition reprend tous les faits ainsi évoqués, sans porter de jugement ; et une autre, la n° 157, fera de même pour le paragraphe C – où il est question du parking. Ne cherchons pas à tout prix à trouver un loup !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je suis tentée d'en revenir à ma proposition de suppression n° 143... Les termes « *certain services locaux ont fait preuve d'une certaine complaisance, voire de négligence* », en page 85, ne peuvent être maintenus. C'est incompréhensible. Pour le reste, je suis d'accord.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mes demandes de modification corrigent quelques erreurs matérielles. Je ne peux laisser dire que mon rapport est tendancieux. Les Domaines ont contesté le montant des travaux : les bâtiments ayant été rénovés en 2002 et 2007, comment justifier, dès lors, 2,5 millions d'euros de travaux ? Dans les cas d'aménagement intérieur, une liste de travaux doit être produite en amont, pour autorisation, afin que le montant des travaux puisse être déduit des loyers. Où est cette liste ? En outre, est-il normal que la maîtrise d'ouvrage s'élève à 200 000 euros, soit 10 % du montant des travaux ?

M. François Grosdidier. – Pour du neuf, non, mais pour de la rénovation, parfois !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Ce n'est pas le cas ici. Il s'agit de réaménagement intérieur.

M. François Grosdidier. – N'oublions pas l'autonomisation des bâtiments...

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Quant à la liste des travaux, j'ai eu beau la demander, on ne me l'a pas transmise. Personne ne l'a. C'est un fait.

M. François Grosdidier. – Si c'est du mobilier, il n'y a pas d'autorisation à demander !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le mobilier n'était pas pris en charge dans les travaux. Les Domaines, contestant le montant des travaux et faute de liste de travaux préalable, ont contrôlé sur facture. Or, les chiffres ne sont pas cohérents, y compris dans le bilan de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) : 900 000 euros de frais financiers ont été ajoutés à la main, des factures ont été payées de fait à Arch-Office alors qu'elles apparaissent dans le bilan comme payées à Écomouv'. En outre, la DDFiP est passée vite sur deux factures de réaménagement de bureau de 650 000 euros et 1,3 million d'euros. N'oublions pas qu'il s'agit d'argent public.

M. François Grosdidier. – Écomouv' est une société privée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le montant du loyer, c'est de l'argent public !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous quittons le champ de notre commission ! Écomouv' a pris des risques. Il s'agit d'une société étrangère. Est-ce gênant ? Nous disposons des factures...

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mais elles ne sont pas détaillées.

M. Vincent Capo-Canellas. – Les avis des Domaines ne sont que consultatifs : les collectivités locales ne sont pas tenues de les suivre. Des travaux ont été réalisés précédemment ? Mais l'utilisateur des locaux a le droit de les trouver inadaptés à ses besoins et de vouloir les réaménager pour installer son personnel.

M. François Grosdidier. – Nous avons visité les lieux. Nous avons vu la taille des locaux, aménagés de manière fonctionnelle avec goût... Tous les postes de travail ont été refaits. Cela n'a pas été financé par les deniers publics. Comme toute collectivité territoriale, Metz Métropole peut décider de louer des locaux à un prix inférieur à celui proposé par les Domaines. L'ensemble a été réalisé dans le respect de la légalité. Ne cherchons pas le loup où il n'existe pas ! Je maintiens que le rapport est tendancieux.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le rapporteur écrit qu'aucune trace de travaux de gros œuvre, de menuiserie ou de couverture ne figure dans les factures qu'elle a examinées. Elle s'interroge sur la nécessité des travaux. Mais nous sommes allés sur place ! Il m'est impossible d'accepter ce paragraphe.

M. François Grosdidier. – Restons-en aux faits.

M. Yves Krattinger. – Je suis élu local. Je sais comment les choses se passent. Peu importe qu'il s'agisse d'Écomouv' ou d'une autre entreprise, les élus sont prêts à tout pour accueillir des emplois...

M. François Grosdidier. – Surtout lorsqu'ils viennent d'en perdre 5 000 !

M. Yves Krattinger. – En l'occurrence, il s'agit de remettre aux normes une base militaire. Les élus ne craignent qu'une chose : que l'entreprise parte s'installer ailleurs ! Ils sont prêts à tout. C'est compréhensible. Ne mettons pas sur le grill les élus locaux de bonne foi, inquiets pour l'avenir de leurs territoires. Les sociétés en profitent. De plus, les sociétés étrangères ne connaissent pas toujours nos procédures. Écomouv' était pressé et menaçait d'aller ailleurs. Les élus étaient sous pression.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – En effet, Écomouv' ne souhaitait pas s'installer sur une base aérienne !

M. Yves Krattinger. – Trouvons une reformulation. Certes, les chiffres semblent imprécis. Mais le scandale ne réside sans doute pas dans

l'action des élus locaux, même si quelques petites irrégularités administratives ont pu se produire...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cela n'est pas prouvé !

M. Yves Krattinger. - Il est arrivé à tous les élus de jouer les équilibristes !

M. Jean-Pierre Sueur. - Tout le monde s'est exprimé : il faudrait sortir de ce débat.

M. François Grosdidier. - Ma demande de modification ne tend pas à supprimer toute cette partie du rapport. Il supprime seulement les passages qui relèvent du procès d'intention.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je ne veux pas remettre en cause le principe du contrat signé, ni l'action des élus de Metz. Il nous est tous arrivé de passer outre l'avis des Domaines. Un loyer de 5 euros au mètre carré pendant douze ans ne me choque pas non plus. Le problème, c'est que le contrôle à l'égard d'Écomouv' a été léger. On a accepté qu'ils réalisent des travaux sans vérifier si ceux-ci étaient nécessaires, si leur objet était de refaire les escaliers en marbre ou en bois, par exemple. De plus, Écomouv' a évoqué des travaux de menuiserie, que les Domaines considéraient comme inutiles, et dont les factures ne font pas mention. Il y a eu un défaut de contrôle.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Nous ne sommes pas la chambre régionale des comptes !

M. François Grosdidier. - Les travaux n'ont pas été payés par des subventions publiques. Elles se montent, si l'on met à part le montant du loyer, à 30 000 euros seulement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Quant aux loyers, ils n'étaient pas gratuits ; les travaux étaient simplement déductibles. Quand une entreprise s'installe, le rôle des autorités locales n'est pas de vérifier les factures de carrelage...

M. Vincent Capo-Canellas. - Ma collectivité a acheté une base de 28 hectares en région parisienne, ce qui m'a conduit à rencontrer M. Prouvost. Reconvertir une base aérienne nécessite des travaux de pyrotechnie lourds qui durent cinq ans. Comment insinuer que M. Prouvost, sous-directeur au ministère de la Défense, ment car la liste des travaux n'a pas été retrouvée ? Je ne comprends pas.

En outre, il est logique que la collectivité territoriale fasse des efforts financiers pour aménager une friche. C'est à la chambre régionale des comptes qu'il reviendra d'apprécier si la collectivité a fait, ou non, une bonne affaire.

M. Ronan Dantec. – C'est un point dur. Je pense que tout le monde l'a compris.

Une formulation adéquate permettrait de parvenir à un compromis.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous ne sommes pas dans le champ de la commission d'enquête. Votons sur la demande n° 151.

M. Jean-Jacques Filleul. – Sur quels paragraphes pourrions-nous être d'accord ? Il faut trouver une solution !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 151, qui a supprimé les éléments controversés, constitue une base d'accord.

M. François Grosdidier. – Je suis prêt à accepter des rectifications pourvu que nous restions factuels.

M. Jean-Pierre Sueur. – Jusque-là, nous avons trouvé des compromis pour parvenir à un rapport consensuel. Si nous votons, nous risquons, en cristallisant un désaccord, d'empêcher un accord sur l'ensemble du rapport uniquement à cause de ce point.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Sur ce point, notre désaccord est profond.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le rapporteur a conduit un travail d'enquête important. Nous pourrions nous mettre d'accord sur les seuls aspects factuels.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le rapporteur a mené ce travail seule. Ce n'est pas le travail de la commission, mais celui de Mme Klès. Nous avons déjà fait beaucoup d'efforts !

M. Michel Teston. – Pourquoi ne pas suspendre nos travaux pour trouver un texte commun ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je suis d'accord pour travailler avec M. Grosdidier pour corriger les erreurs matérielles et m'en tenir aux faits.

La séance est suspendue de 0 h 25 à 0 h 45

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La rectification que je propose de la demande de modification de M. Grosdidier vous a été distribuée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je ne pourrai pas la voter.

M. François Grosdidier. – On nous demande de voter pour apprécier le travail effectué par une entreprise de mon département. Or, nous n'avons jamais étudié ce point en commission. On ne peut pas dire que le risque pyrotechnique a été minimisé.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il ne s'agit pas de cela. Je n'ai rien modifié au fond de la demande de modification de M. Grosdidier ; l'expression « *minimisation du risque pyrotechnique* » est d'Écomouv'.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faudrait parler de réduction plutôt que de minimisation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – On ne peut écrire que « *ce contrat a été demandé par votre rapporteur à la société Écomouv', mais ne lui est pas parvenu* », puisque nous l'avons ! Je mettrai, quoi qu'il arrive, au vote ma proposition de suppression, et ne rentrerai pas dans ce jeu-là. Nous ne sommes plus dans la commande qui nous a été faite sur le contrat Écomouv', mais dans une affaire personnelle de notre rapporteur, sur laquelle nous n'avons pas travaillé en commission. Je suis certes minoritaire, mais j'ai fait suffisamment de concessions et n'avancerai pas plus avant sur ce terrain. Il y va de la crédibilité de notre rapport.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – J'ai également fait des efforts, et n'ai fait que rectifier quelques points de détail sur la modification proposée par M. Grosdidier.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est ridicule, et compte tenu de ce que nous avons voté comme conclusion générale, cela n'a aucun sens. Rendez-vous compte : nous évoquons des factures de gouttières... J'ai honte !

M. François Grosdidier. – Je demande une rapide suspension pour faire le point.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous sommes d'accord sur la conclusion, ce qui est très important. Ne sortons pas d'ici sans majorité et faisons un effort pour nous limiter aux faits avérés.

M. François Grosdidier. – Dans la tonalité générale du rapport comme dans les conclusions, nous avons sous-estimé la question sociale.

La réunion est suspendue à 23 h 55 et reprend à minuit

M. François Grosdidier. – Je retire ma proposition n° 151 pour me rallier à la proposition n° 143 de suppression de Mme la présidente.

La demande de modification n°151 est retirée.

La demande de modification n° 143 n'est pas adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le groupe UMP votera contre la demande n° 149, comme à toute cette série de propositions de notre rapporteur.

La demande de modification n°149 est adoptée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je peux modifier la proposition n° 150, de manière à faire disparaître les travaux « *mystérieux* ».

Mme Mireille Schurch. – « *Des contrôles difficiles* » est suffisant.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Très bien.

La demande de modification n° 150 rectifiée est adoptée, de même que les demandes nos 152, 153 et 154. La demande de modification n° 155 est retirée, la n° 156 est adoptée, la n° 157 est adoptée, les nos 158 et 159 deviennent sans objet.

M. Jean-Pierre Sueur. – La proposition n° 160 est un vrai roman !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est que j'ai réécrit tout un passage. Je sais que vous voterez contre...

M. Jean-Pierre Sueur. – J'aimerais entendre l'avis du rapporteur.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La teneur de la proposition pourrait-elle être explicitée ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – J'insère des paragraphes consacrés à l'organisation administrative et au suivi de la dévolution du contrat de partenariat, en l'expurgeant des passages incriminant sans fondement la probité et l'intégrité des fonctionnaires concernés. Comment pouvez-vous évoquer la « *défaillance du politique* » ? Votez cela si vous voulez, mais en ce qui me concerne, ce sera *niet* ! Et « *la petite équipe ignorant les recommandations extérieures* », voilà une mention qui ira droit au cœur de M. Peylet. Avec vous, pas de lésine : il y en a pour tout le monde !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je voulais moi-même faire des modifications. Dans un souci d'apaisement, j'accepte votre rédaction.

La demande de modification n° 160 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je vous rappelle que la proposition n° 122 a été réservée jusqu'à ce point du débat. La proposition n° 161 insère des paragraphes concernant les responsabilités des partenaires. À l'issue de nos investigations, il faut tout de même arriver à parler de la suspension ! Vous êtes plus prolixes sur le sujet de Metz ! J'expurge le texte de toutes les mises en cause personnelles... Il n'est pas juste, par exemple, d'affirmer que « *des incertitudes subsistent* ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Il s'agit, me semble-t-il, du même contenu que la rédaction actuelle, mais expurgée de ses éléments de subjectivité, puisque Mme Des Esgaulx est la championne de l'objectivité...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je défends l'administration et les élus. Et je ne veux pas avoir de procès au pénal à l'issue de cette commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nos travaux sont couverts par l'immunité parlementaire, même si cela ne nous autorise naturellement pas à tout.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je préfère attirer votre attention sur une mention qui pourrait poser des difficultés à certains. J'affirme dans le n° 161 que le dispositif est désormais « *prêt à être mis en*

œuvre », à quelques défauts mineurs près, comme l'ont dit les ministres et le conseiller technique des banques prêteuses. Mais certains d'entre vous ne voudront peut-être pas voter cela.

M. Michel Teston. – Lorsque nous avons discuté de la conclusion, en début de réunion, nous avons fait attention à laisser ouverte la porte des négociations, entre l'État et Écomouv', pour envisager la poursuite du partenariat. Mais faut-il aller aussi loin que vous le proposez ? En faisant référence à ce qui nous a été dit par Capgemini, ne pourrait-on pas suggérer plutôt qu'affirmer ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Écomouv' a écrit à l'État le 17 janvier dernier. Or, à ce jour l'État – qui avait deux mois pour formuler ses observations – n'a pas dit que le système ne fonctionnait pas. Il a demandé dans la négociation qu'on ne parle pas de la mise à disposition, s'interdisant du même coup d'évoquer les retards... Capgemini considère un retard de six mois comme tout à fait normal.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nous ne pouvons pas dire aussi nettement que le système est prêt. Le rapport d'analyse de Capgemini indique qu'il pourrait fonctionner, mais aussi que certaines vérifications n'ont pas été faites. Il n'y a toujours pas d'interface entre le système d'information d'Écomouv' et celui des Douanes. Une vérification de service régulier en circulation dense s'est traduite par treize contrôles en seulement vingt minutes... Et seuls trois poids lourds étaient équipés ! Aujourd'hui, Écomouv' ne peut pas alerter les forces de sécurité en temps réel. Et ainsi de suite. Par conséquent, soyons prudents dans la formulation. Le système pourrait sans doute être opérationnel rapidement, mais peut-on affirmer qu'il est prêt ?

Mme Mireille Schurch. – N'est-il pas dangereux d'affirmer une chose pareille, alors qu'il y a une négociation avec l'État ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'État n'a pas mis en cause Écomouv' ; ce n'est pas à nous de le faire, au risque de perturber leur discussion. Mais je constate que vous et moi ne sommes pas sur la même longueur d'ondes.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Capgemini dit pouvoir, au vu des résultats de ses analyses, présumer que le système fonctionne correctement.

M. Jean-Pierre Sueur. – S'il ne peut faire mieux que « *présumer* », affirmer que le dispositif fonctionne bien serait exagéré.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Avez-vous entendu ce qu'en ont dit les ministres, y compris M. Frédéric Cuvillier ? Nous ne sommes pas d'accord sur le fond.

M. Michel Teston. – Pourquoi ne pas reprendre la formule exacte de Capgemini : « *le dispositif est présumé prêt à être mis en œuvre* » ?

M. Ronan Dantec. – Ce n'est pas élégant, mais c'est correct.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je cite les scrupules de Capgemini dans ma proposition de modification n° 162, que nous pourrions examiner en même temps.

M. Ronan Dantec. – Nous ne travaillons pas de la meilleure manière.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Difficile lorsque le rapporteur dépose 64 propositions de modification la veille de la réunion !

M. Ronan Dantec. – J'ai fait l'effort de participer au compromis en début d'après-midi...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – À aucun moment, le rapporteur n'a modifié sa position d'un iota.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Au contraire ! J'ai fait beaucoup d'efforts !

M. Ronan Dantec. – Vous voyez : même sur ce point, vous n'êtes pas d'accord... Plus sérieusement, je veux protester car nous manquons de temps pour examiner posément chaque point.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Connaissez-vous beaucoup de commissions d'enquêtes avec 211 demandes de modification ?

M. Ronan Dantec. – Ne pourrions-nous pas reprendre demain soir ? Je suis en désaccord sur la méthode.

M. François Grosdidier. – Ne nous mentons pas : il y a un problème de méthode. L'exercice est contraint par nature ; mais il devient plus compliqué lorsque le rapport ne correspond pas du tout aux orientations sur lesquelles nous pourrions nous accorder ; il l'est encore davantage avec un tel volume de demandes de modification déposées au dernier moment.

Sur le fond, j'ai le sentiment qu'une partie d'entre vous a encore en tête des préjugés qui ont pourtant été démentis au cours des auditions... Tout cela me donne à penser que cette commission d'enquête a été conçue comme un contrefeu, pour justifier *a posteriori* la suspension qui trouvait sa source dans les manifestations bretonnes. On a cherché, sans les trouver, des prétextes à mettre en cause le dispositif. Le plus grave à mes yeux, c'est le manque d'attention à la question sociale, ainsi que la légèreté dont a fait preuve le Gouvernement au moment de la suspension et dans le suivi. Nous aurions pu amender le texte pour en rendre compte. Le rapporteur a préféré éplucher des factures jusqu'à plus soif, se jeter dans des sujets qui n'ont pas été traités en commission. Tout cela en espérant peut-être éluder la responsabilité du Gouvernement.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Lors de l'audition – certes à huis clos – de Mme Claire Waysand, directrice adjointe de cabinet de M. Jean-Marc Ayrault, avant de devenir la directrice de cabinet de

M. Michel Sapin, nous avons demandé à celle-ci si Écomouv' était prête ou non. Elle a répondu qu'elle n'était pas prête au 20 octobre 2013, mais que la situation est différente aujourd'hui. Je pense donc être fondée à maintenir ma demande de modification n° 161.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Quelle était la phrase précise ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – L'État n'a en aucune façon mis en cause Écomouv'. Nous prenons un risque terrible à retenir votre rédaction.

M. Michel Teston. – Nous pourrions écrire : « *Un dispositif qui paraît désormais pouvoir être mis en œuvre* »...

M. Yves Krattinger. – Oui : il est prêt !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous jouons sur les mots pour masquer que nous ne sommes pas d'accord. Nous n'avons pas trouvé de consensus : c'est un échec, assumons-le. Je maintiens ma proposition n° 161.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Selon Capgemini, certains tests de VSR n'ont pas été faits dans des conditions normales. La vérification d'aptitude au bon fonctionnement (VABF), qui a donné de bons résultats, a servi de garantie à la VSR. Cela n'empêchait pas de mettre en place l'écotaxe. Cependant, si les tests de VSR ne sont pas concluants – Écomouv' doit encore les faire – les adversaires du dispositif auront un argument de poids. Il est donc nécessaire de commencer par procéder à toutes ces petites vérifications qui n'ont pas encore été effectuées.

M. Yves Krattinger. – Il y aura forcément une étape transitoire. Il n'est pas possible de passer directement d'un état statique à un état où tout fonctionne. C'est à mon sens ce qui explique les précautions oratoires dans le rapport de Capgemini.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Les propositions de modification n° 161 et n° 162 ne sont pas incompatibles. Peut-être faudrait-il modifier le premier en ajoutant que le dispositif « *serait prêt à fonctionner sous réserve du bon fonctionnement des tests de VSR* » ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Capgemini exerce une mission de conseil auprès de l'État. Tenons-nous en à ses recommandations.

La demande de modification n° 162 est adoptée. La demande n° 161 devient sans objet. La demande de modification de conséquence n° 163 est adoptée, ainsi que la demande n° 164. La demande n° 165 est retirée.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – D'un point de vue juridique, l'expression « *fin de contrat* » manque de clarté. La proposition n° 166 vise à la remplacer par « *sortie de contrat* ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Chacun sait ce qu'est une « *fin de contrat* ». La « *sortie de contrat* » est un concept beaucoup moins familier.

La demande de modification n° 166 est retirée.

La demande de modification n° 167 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Lors de son audition, M. Christian Eckert a indiqué que les décisions du Gouvernement sur l'avenir de l'écotaxe devront être validées par le Parlement. Je propose de le mentionner dans le rapport.

La demande de modification n° 168 est adoptée.

La demande de modification n° 169 est retirée.

Par coordination avec la proposition n° 160 adoptée précédemment, la demande de modification n° 170 est adoptée. Les demandes de modification nos 171 à 204 deviennent sans objet.

La demande de modification n° 122 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande n° 205 détaille les conséquences financières et sociales de la suspension de l'écotaxe.

M. Vincent Capo-Canellas. – Très bien ! C'est un point essentiel.

M. Jean-Pierre Sueur. – Y a-t-il vraiment une rupture entre nous ? Si nous trouvions la bonne façon de parler de la question sociale ou de Metz, si nous admettions qu'il y a eu un Gouvernement dans le passé qui n'a pas fait tout ce qu'il fallait et un Gouvernement dans le présent qui fait ce qu'il peut pour trouver une solution, nous pourrions trouver peut-être un terrain d'entente...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La formulation de la proposition n° 205 me va et je crois qu'elle convient aussi à M. Grosdidier.

La demande de modification n° 205 est adoptée.

La demande de modification n° 87, précédemment réservée, est adoptée.

M. Jean-Pierre Sueur. – La rédaction n° 209 fait mention du « *secret commercial* ». L'expression a-t-elle vraiment un sens ?

La demande de modification n° 209 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande n° 210 supprime les annexes 5 et 6, qui comprennent les deux courriers de la DGCCRF. Si nous ne le faisons pas, le rapport pourra être attaqué au pénal.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons réglé la question autrement tout à l'heure, en rendant compte de ce qui a été déclaré sous serment et du contenu de la lettre adressée au rapporteur.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les procès-verbaux ne sont pas des déclarations sous serment. Mais ils portent la signature de

personnalités éminentes, nous n'allons pas les mettre en cause, tout de même !

M. François Grosdidier. - Cette affaire de lettre, c'est du théâtre de boulevard !

M. Jean-Pierre Sueur. - Quel risque prenons-nous en insérant cette lettre ? Nous devons être cohérents. Si on y a fait référence dans le rapport, elle doit figurer en annexe.

M. Vincent Capo-Canellas. - Nous pourrions voter la demande de modification n° 210 et revoir en conséquence la rédaction adoptée précédemment, en supprimant la référence à cette lettre.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - J'ai écrit à la DGCCRF pour demander pourquoi ils n'avaient pas participé à deux des trois réunions. La réponse a été : « *si, nous y étions* ». Nous aurions pu auditionner les personnes sous serment, mais nous n'avions plus le temps.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cette correspondance a été échangée à la seule initiative de Mme Klès. Je n'en ai pas entendu parler.

Mme Virginie Klès, rapporteur. - Je ne l'ai pas fait en cachette ! Le secrétariat de la commission a adressé, à ma demande, mon courrier à la DGCCRF.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Cette lettre n'a pas à figurer en annexe, ce serait lui accorder une importance démesurée dans la masse des documents dont nous disposons. Gardons le sens des priorités.

M. Yves Krattinger. - Nous avons tous insisté sur la nécessité de sincérité. Si ces trois comptes rendus ne peuvent être portés en annexe, ne les mettons pas, mais cela ne doit pas nous empêcher de les citer.

Quant au courrier, il traduit bien un dysfonctionnement administratif. Autant je suis plutôt d'accord avec vous au sujet de Metz, autant il me semble étonnant qu'un service de l'État, plutôt pointu d'habitude, ait été ainsi en défaut.

M. Jean-Pierre Sueur. - Le compte rendu de nos travaux sera annexé au rapport : on y lira que nous avons discuté une demi-heure de l'opportunité de publier cette lettre...

M. François Grosdidier. - ... deux fois une demi-heure !

M. Jean-Pierre Sueur. - Si nous plaçons trois déclarations sous serment et la lettre en annexe, cela nous prémunit contre les soupçons.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. - Ce qui me gêne aussi dans cette lettre, c'est qu'on y lit les mots « ... *sans qu'il soit certain que tous les candidats aient été également informés* ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Le dialogue compétitif est quelque chose de très compliqué...

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous ne pouvons publier la lettre en face de comptes rendus qui disent le contraire.

La demande de modification n° 210 n'est pas adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 211 propose de supprimer l'annexe 7 qui fait le bilan des travaux effectués par 'Écomouv' à Metz.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je ne m'y oppose pas.

La demande de modification n° 211 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La demande de modification n° 212 propose de supprimer les annexes 9 et 10 relatives à des factures effectuées pour le compte d'Écomouv' dans l'ancienne base aérienne de Metz.

La demande de modification n° 212 est adoptée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je propose d'ajouter une autre annexe, dont l'intérêt est incontestable : le tableau des modifications techniques demandées par l'État.

La demande de modification n° 213 est adoptée.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nos points de désaccords sont très circonscrits : il y a la question de Metz, qui pourrait faire l'objet d'un simple exposé factuel sans jugement ; il y a évidemment le fait que nous n'avons pas les mêmes idées politiques et que les gouvernements se sont succédé : le précédent aurait pu mieux maîtriser le système et l'actuel l'a suspendu. De même que les députés, nous considérons que l'écotaxe est quelque chose de positif. Nous sommes donc d'accord sur l'ensemble, et nous allons affronter le ridicule d'une dissension insurmontable sur ce rapport. Reportons donc le vote à demain soir.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Non, non et non ! Nous aurions déjà dû déposer le rapport à 20 heures 30.

M. Francis Grignon. – Pourrions-nous revenir sur la demande de modification n° 151 de M. François Grosdidier qui a été rejetée ? Si oui, nous pourrions envisager un accord sur le texte.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous sous-estimez les efforts qui ont été faits pour rétablir une rédaction acceptable de ce texte, pour éviter de graves mises en cause et pour gommer les choix très personnels du rapporteur. J'ai fait 98 demandes de modification sur des points impossibles à laisser passer, mais il reste beaucoup de choses à améliorer. Or, c'est sur ces formulations que les journalistes nous interrogeront, alors que nous ne pouvons nous les approprier en l'état. Et,

au-delà des améliorations que nous avons obtenues sur la forme, il reste des questions de fond.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons examiné plus de 200 demandes de modifications, émanant tant de la présidente que du rapporteur... M. Francis Grignon a dit une chose importante : le Sénat ne doit pas apparaître divisé sur des questions incompréhensibles, comme l'installation à Metz...

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Tous les problèmes ne sont pas de mon fait ! Un certain nombre des dysfonctionnements que vous incriminez sont venus, permettez-moi de le rappeler, du calendrier : après l'audition de M. Christian Eckert, les ponts se sont succédé et le formalisme des commissions d'enquête nous empêchait de nous réunir lorsque les uns et les autres étaient libres. Passée une certaine date, je n'ai même plus eu le droit de retravailler mon propre rapport ! J'ai tenté de travailler avec vous autant que possible, dans les limites de ce formalisme.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous avons fait une part importante du travail et ce n'est pas à cette heure-ci que nous pourrions juger de la cohérence de l'ensemble. Certaines questions délicates peuvent trouver place en annexe, comme celle de la DGCCRF. Il faudrait que nous progressions un peu, quitte à nous en tenir à une rédaction purement factuelle.

M. François Grosdidier. – Je demande une brève suspension.

La réunion est suspendue de 2 h 15 à 2 h 20

M. François Grosdidier. – Nous sommes d'accord sur la conclusion. Ce rapport était très orienté au départ, il a été bien rééquilibré par les demandes de modification. La présentation de la question sociale donnait une importance beaucoup trop grande aux dysfonctionnements mineurs survenus vers la fin 2012 et le début 2013, bien avant la décision de suspension et tendait à minorer les difficultés considérables consécutives à cette décision. Le rapport occulte en outre la légèreté avec laquelle cette décision a été prise, sans chercher à en mesurer les conséquences. Mais il a été bien amélioré : si la demande de modification n° 151 que j'ai retirée était votée, nous serions disposés à voter ce texte. Cela ne nous empêchera pas de dire, lorsque les circonstances s'y prêteront, et éventuellement dans une contribution, que la question sociale n'a pas été présentée de façon équilibrée ou que le Gouvernement a fait preuve de légèreté. Il y a bien un tronc commun sur lequel nous sommes d'accord, et c'est l'essentiel, puisque cela conditionne la poursuite de la mise en œuvre de l'écotaxe.

M. Vincent Capo-Canellas. – En peu de temps, nous avons réussi à rapprocher les points de vue. Il était essentiel que notre commission y parvienne pour répondre à M. François Rebsamen et infirmer les suspicions concernant la légalité de la procédure et confirmer le choix du PPP. Nous sommes loin des questions qui étaient posées initialement.

Il reste des points qui n'ont pas été abordés ; ainsi, le rapport ne met pas assez l'accent sur la valse-hésitation du Gouvernement. Nous sommes parvenus à une solution de compromis même si j'éprouve quelque gêne sur des points accessoires.

Comme nous avons modifié ce rapport, je le voterai, sous réserve que la modification n° 151 rectifiée soit adoptée.

Mme Mireille Schurch. – Je m'interroge sur la cohérence d'ensemble de ce rapport, car nous avons voté beaucoup de modifications qui risquent, à la relecture, de se contredire. Ainsi avons-nous dit qu'Écomouv' était en capacité de faire... mais aussi de ne pas faire.

Je remercie notre présidente qui a fait voter une dernière modification pour dire : et aujourd'hui, que faire ? Dommage que notre rapporteur n'ait pas posé la même question. Je crois d'ailleurs que notre commission n'a pas été assez loin dans sa réflexion. Nous arrivons cette nuit avec un rapport bien lisse alors que la création d'une commission d'enquête a pour but de répondre à un problème. Pour ma part, je continue à penser que les deniers publics ont été mal utilisés et c'est d'ailleurs ce que nous dirons dans notre contribution que je vous remettrai dès aujourd'hui.

Enfin, ne serait-il pas possible de refaire une lecture du rapport pour repérer les contradictions ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est trop tard.

M. Ronan Dantec. – Je me félicite que nous arrivions à un compromis. Il est essentiel que le Sénat dise, après l'Assemblée nationale, que le dispositif doit être relancé. Je voterai ce rapport et je ne ferai pas de contribution, même si je considère que le PPP a généré des surcoûts. Désormais, l'enjeu est de relancer la machine pour sortir de l'ornière.

J'aurais souhaité que nous travaillions différemment : cet après-midi, la constitution d'un groupe de travail aurait permis d'éviter les inévitables contradictions de ce rapport. Mais l'enjeu essentiel était que le Sénat dise qu'il fallait partir du travail de l'État et d'Écomouv' pour relancer l'écotaxe qui s'appellera autrement.

Nous ferons preuve de responsabilité et nous voterons la demande de modification n° 151 rectifiée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je voterai également ce rapport de compromis car l'essentiel est dit dans la conclusion que nous avons rédigée en début d'après-midi. Nous allons communiquer séparément, ce qui va engendrer des difficultés, mais je me réjouis de ce rapport de compromis.

Demain, les modifications seront intégrées au texte, les éventuelles contributions mises en annexe, puis le rapport sera déposé au *Journal officiel* demain dans la soirée et une copie sera adressée par le Secrétaire général de

la Présidence au Premier ministre. Une période de six jours va courir à partir de ce moment-là, période durant laquelle ce rapport sera secret et où soit le Premier ministre, soit un dixième des sénateurs peut demander que le Sénat statue en secret sur le sort réservé à ce rapport. Au terme de ces six jours, soit le mercredi 28 mai 2014, veille de l'Ascension, votre parole sera libre et vous pourrez communiquer.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'aimerais que notre rapporteur et notre présidente puissent présenter ce rapport ensemble à la presse pour insister sur les points d'accords, ce qui ne les empêchera pas ensuite de dire quelles sont leurs différences, qui figureront d'ailleurs dans les contributions. Il serait dommage de refuser une communication collective.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je crains que cela soit difficile. Laissons chacun présenter librement ce rapport.

La demande de modification n° 151 rectifiée est adoptée.

Mme Mireille Schurch. – Je m'abstiens sur l'ensemble du rapport.

Le rapport est adopté.

La réunion est levée à 2 h 45

CONTRIBUTION DE MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Les travaux de la commission d'enquête ont permis tout d'abord une réponse aux six questions soulevées lors de sa constitution. Les auditions ont permis à la commission de s'interroger non seulement sur le coût du contrat signé par l'État mais aussi plus encore sur l'équilibre général du contrat. Il en ressort certaines réflexions et critiques sur un contrat indiscutablement exceptionnel. Enfin la commission s'est saisie de la décision de suspension de l'écotaxe prise dans l'urgence et partant mal préparée à tout le moins par rapport au contrat.

I. RÉPONSES AUX SIX QUESTIONS POSÉES DES LE DÉPART.

Pourquoi avoir privatisé totalement cette nouvelle taxe, de la conception à l'encaissement ?

Il n'est tout d'abord pas tout à fait exact de parler de « privatisation totale » de la taxe. L'État a certes confié à un consortium privé des missions de conception, de réalisation et d'exploitation d'un dispositif automatisé de collecte de la taxe, mais il serait faux d'affirmer qu'il s'est retiré totalement de la gestion et du suivi de l'écotaxe.

Tout d'abord, conformément à un avis du Conseil d'État de 2007, l'État conserve les missions de recouvrement forcé de la taxe pour lesquelles il doit être recouru à la force publique. Ce point est important puisque les services des douanes restent centraux dans la mise en œuvre de la politique de répression de la fraude.

Ensuite, l'État assure un contrôle permanent de l'action d'Écomouv', qui est soumis à des exigences de performances particulièrement strictes. Les objectifs de performance sont sanctionnés par des pénalités financières qui prennent la forme d'un bonus/malus.

Au surplus, Écomouv' est tenu de transmettre ou de mettre à disposition des services des douanes l'ensemble de ses données. Le service taxe poids lourds de la douane, implanté à Metz, à quelques kilomètres du centre de traitement d'Écomouv', est chargé de l'exploitation et du contrôle de ces données.

Pourquoi confier le recouvrement d'une taxe à une société privée Écomouv', une première en France ?

Le recouvrement d'une taxe dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) est effectivement une première en France. Il s'agit d'un PPP

technologique, beaucoup plus délicat à mener que les traditionnels PPP d'infrastructures ou de bâtiments. Par sa complexité, il est, à bien des égards, hors normes.

L'opportunité de recourir à un contrat de partenariat a fait l'objet d'un examen attentif de la part de la commission d'enquête. Il ressort de ses auditions que l'administration ne disposait pas des capacités de mener seule un tel projet. Le recours à des partenaires privés s'est dès lors imposé comme une évidence qui n'a jamais été contesté par les personnes entendues par la commission d'enquête.

Le choix devait alors être fait entre une maîtrise d'ouvrage publique (MOP) ou un contrat de partenariat. La première a été écartée pour plusieurs raisons : elle ne coûtait pas sensiblement moins cher ; elle ne permettait pas de reporter vers le prestataire privé une part importante des risques ; elle emportait des coûts de coordination substantiels pour la personne publique ; elle obligeait l'État à financer la conception et la construction du dispositif avant qu'il ne soit opérationnel, c'est-à-dire avant de percevoir l'impôt.

En conséquence, le recours à un contrat de partenariat est apparu comme la seule solution rationnelle pour l'État.

Sans remettre en cause ce constat, certains experts ont estimé que l'exploitation du dispositif aurait pu relever de la personne publique et non du prestataire privé. Les services de l'État ont toutefois contesté cette affirmation en arguant du fait qu'il est plus vertueux de faire exploiter le dispositif par celui qui l'a construit afin d'éviter notamment tout « renvoi de responsabilité » et d'inutiles coûts de coordination.

Le système français est en réalité très proche de celui en œuvre en Allemagne depuis 2005 (recours à un PPP, délégation de l'exploitation au prestataire privé, contrôles manuels et recouvrement forcé réalisés par le Gouvernement fédéral).

Qui se cache derrière l'actionnariat de cette société italienne qui a gagné l'appel d'offres ?

Le consortium Écomouv' est une société de droit français dont le siège social est établi à Paris. Ses actionnaires sont une société italienne, Autostrade per l'Italia (70 %), mais aussi quatre sociétés françaises, Thales (11 %), SNCF (10 %), SFR (6 %) et Steria (3 %).

Autostrade per l'Italia est un gestionnaire d'autoroutes - tout comme l'est la Sanef, son principal concurrent lors de l'appel d'offres - dont l'actionnariat est détenu à 100 % par la société Atlantia (également spécialisée dans la gestion des autoroutes), elle-même contrôlée in fine par la famille Benetton au travers de deux structures holding (Sintoria et Edizione).

Les partenaires français d'Autostrade per l'Italia sont des spécialistes reconnus dans leur domaine et sont également les sous-traitants

d'Écomouv'. Par exemple, Thales a conçu l'ensemble du système de contrôle automatique (les portiques notamment).

Pourquoi, ensuite, avoir offert une rémunération fixe, colossale, et pas un pourcentage des recettes ?

La rémunération du prestataire est, pour l'essentiel, fixe. Elle comprend aussi une part variable qui dépend du nombre d'opérations réalisées par Écomouv', en fonction notamment de l'intensité du trafic.

La rémunération totale est également modulée par des critères de performances sanctionnés par un système de bonus/malus. Enfin, le prestataire peut se voir infliger diverses pénalités financières en cas de non-respect de ses engagements contractuels.

Dans le cadre d'un PPP, la rémunération doit couvrir les coûts du prestataire privé et lui assurer un bénéfice raisonnable. Or, une rémunération calculée en pourcentage du produit de la taxe comporte le risque soit de ne pas assurer la couverture de l'ensemble des coûts (et donc de fragiliser la conduite du projet), soit, au contraire, de faire augmenter sans raison valable le bénéfice du partenaire privé.

Quant à l'affirmation selon laquelle la rémunération fixe est colossale, elle doit être relativisée (*cf. infra*).

Pourquoi l'État s'engage à verser 250 millions d'euros par an ?

Dans le cadre du contrat signé avec Écomouv', l'État s'est engagé à lui verser une rémunération – les loyers – à compter de la mise à disposition du dispositif de collecte. Cette somme comprend à la fois une part fixe et une part variable. La rémunération du prestataire privé sera donc amenée à varier d'un trimestre sur l'autre.

Plusieurs estimations ont pu être réalisées sur le montant moyen versé chaque trimestre. Les services du ministère de l'écologie ont ainsi calculé que la redevance devrait s'élever à 52 millions d'euros par trimestre hors taxes, soit 250 millions d'euros par an TVA comprise. En effet, sur cette somme, environ 40 millions d'euros correspondent à la TVA qui revient à l'État. Le coût net pour l'État est donc plus proche de 210 millions d'euros.

La rémunération permet de couvrir les coûts d'investissement et de fonctionnement du dispositif de collecte, mais aussi les frais financiers. Il assure également un bénéfice raisonnable à l'exploitant.

Il est certes apparu que le taux de retour sur investissement de ce projet, pour les actionnaires d'Écomouv', est supérieur à celui habituellement constaté pour d'autres PPP (15,5 % au lieu de 10 % à 12 %). Le PPP écotaxe est toutefois plus innovant et plus complexe et se caractérise par un important transfert de risques vers le prestataire privé, qui doit en particulier garantir le paiement à l'État de toute taxe facturée (qu'elle ait été effectivement recouvrée ou non).

Il faut également rappeler que l'offre retenue par l'État était à la fois la moins chère mais aussi la mieux classée d'un point de vue technologique. Sur le seul critère du coût, elle était clairement mieux placée que celles des deux autres concurrents.

Les comparaisons avec d'autres PPP ou même avec des PPP d'écotaxe conduits à l'étranger sont soumises à des limites méthodologiques. Le critère de comparaison le plus pertinent est celui du coût de perception rapporté au véhicule par kilomètre. Pour la France, ce ratio serait de 2,3 centimes d'euro pour une fourchette européenne comprise entre 2 et 3 centimes d'euro.

Au total, il est possible d'affirmer que la somme acquittée par l'État n'est pas excessive au regard des exigences qu'il a imposées au prestataire privé. La rémunération est en grande partie la traduction de ce transfert de risques.

L'appel d'offres a-t-il été fait selon les règles ?

Aux termes de ses investigations et de l'étude des très nombreux documents qui lui ont été transmis, la commission d'enquête n'a relevé aucun élément qui permettrait d'affirmer que l'appel d'offres ne se serait pas déroulé selon les règles en vigueur.

Il faut également rappeler que le Conseil d'État s'est prononcé sur la procédure d'appel d'offres et qu'il a débouté le requérant de sa demande d'annulation.

II. ANALYSE FINANCIÈRE DU CONTRAT DE PARTENARIAT

La somme des loyers prévus au contrat ressort au maximum à 3 246 millions d'euros soit pour une durée d'exploitation de 11,5 années. Il est à noter que les loyers peuvent faire l'objet de modulations. En effet ils comprennent une part variable en fonction de l'intensité du trafic et la rémunération du prestataire est soumise à des objectifs de performance sanctionnés par un système de bonus ou de malus. Le contrat prévoit également des pénalités quand les engagements ne sont pas tenus notamment en cas de retard.

La rentabilité est importante aux termes du contrat pour le prestataire. La société Écomouv' est financée pour 20 % par des fonds propres amenés par les actionnaires et pour 80 % par de la dette bancaire. Le taux de retour sur investissement (TRI) qui mesure la rémunération des fonds propres est ainsi de 15,5 % alors qu'il est plutôt de 10 % à 12 % dans les autres PPP.

Malgré son montant l'offre retenue était cependant la moins coûteuse pour l'État, précision faite que le critère du coût était pondéré à 25 % et la qualité technique à 30 %. À aucun moment il n'a été envisagé de

déclarer l'appel d'offres infructueux puisque trois candidats ont remis une offre finale et que le dialogue compétitif a permis de faire baisser les coûts.

Il est certain que le caractère hors normes du projet limite toute possibilité de comparaison réelle notamment en matière internationale. Le système français est le seul interopérable et tous les pays n'ont pas adopté la solution satellitaire. Le recours à un ratio coût de perception par véhicule au kilomètre permet néanmoins de lisser ces différences. On arrive en Europe à des fourchettes de 2 à 3 centimes. La France se situerait à 2,3 centimes. Il faut toutefois noter que les coûts à la charge de la personne publique en dehors du contrat ne sont pas comptabilisés. La collecte de l'écotaxe nécessite l'intervention d'agents des douanes. L'État français a dû investir dans des dépenses d'immobilier pour les services de la douane à Metz et dans la formation de personnels.

La rémunération doit être regardée aussi en fonction du transfert de responsabilité assumé par l'État. Les tableaux de l'évaluation préalable comme ceux de la notice de présentation du projet montrent que les responsabilités transférées à 'Écomouv' sont nombreuses et parfois complexes. L'article 5 du contrat stipule que le titulaire assume l'intégralité des risques liés au financement, à la conception, à la réalisation, à l'exploitation, à l'entretien et à la maintenance de l'ensemble des biens composant le dispositif... L'externalisation poussée est apparue à l'administration comme la seule manière d'aboutir à un système cohérent de responsabilités.

III. REFLEXIONS ET CRITIQUES

Si la commission d'enquête n'a relevé aucun fait d'une particulière gravité, la gestion du projet et la mise en place du dispositif de collecte appellent néanmoins quelques réflexions et critiques.

Tout d'abord, il est apparu devant la commission d'enquête que le changement conceptuel opéré par la mise en place de l'écotaxe poids lourds n'a pas été vraiment pris en compte tant par les ministres que par les services de l'administration.

D'un côté, l'écotaxe devait être la première pierre d'une fiscalité écologique innovante promue par le Grenelle de l'Environnement. De l'autre, les autorités politiques successives ont surtout souhaité que la taxe rapporte un milliard d'euros pour le financement des infrastructures de transport.

Le second objectif l'a donc emporté sur le premier avec pour conséquence d'enserrer l'écotaxe dans le cadre de la fiscalité douanière, qui est particulièrement rigide.

Dès lors, l'État a eu le souci de la perfection allant parfois au-delà des exigences européennes. À cet égard, la mise en service de l'écotaxe a été

retardée pour que le système soit totalement opérationnel. À l'inverse, en 2005, l'Allemagne avait fait le choix de lancer un système pas complètement abouti. En tout état de cause, une phase de tests « grandeur nature » aurait probablement dû être organisée.

Le fait que le contrat de partenariat soit rémunérateur a sans doute contribué à faire perdre de vue des impératifs d'économie. Le souci de rentabilité (taux de fraude minimalisé) a pris le pas sur le réalisme et la comparaison des rapports coûts/bénéfices.

Le caractère exceptionnel de ce PPP, tant par son objet que par les technologies mises en œuvre, n'a pas été clairement appréhendé en particulier par les différents ministres qui se sont tenus à l'écart de l'exécution du projet. On peut regretter un défaut de pilotage politique. La mission de la tarification semble avoir porté l'essentiel de la responsabilité des choix opérés qui, parce qu'ils étaient jugés techniques, n'ont été que formellement validés par le pouvoir politique. On peut le regretter et la question de l'inclusion du recouvrement dans le périmètre du contrat illustre l'absence de décision politique alors qu'il s'agissait au-delà des aspects juridiques d'une question éminemment politique.

Au surplus, le choix de recourir à un PPP aurait dû s'accompagner d'une grande stabilité du cadre législatif et réglementaire puisque l'État et le partenaire privé ont signé un contrat qui établit les obligations des deux parties. Cette stabilité est importante pour que l'équilibre contractuel ne soit pas perpétuellement remis en cause. Ce ne fût pas tout à fait le cas.

Par exemple, en février 2013, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, le Parlement a voté – et le Gouvernement l'a accepté – de nouvelles exonérations applicables à l'écotaxe, en fonction de zones géographiques ou de catégories de véhicules.

L'écotaxe met la France au défi de résister à la tentation permanente de l'instabilité fiscale. C'est une responsabilité partagée du Parlement et du Gouvernement.

Enfin, il faut aussi noter que la communication sur le projet est restée embryonnaire. Bien sûr, les fédérations professionnelles de transporteurs ont été régulièrement et correctement informées de l'avancée du projet. En revanche, l'opinion publique a découvert cette taxe en octobre 2013, soit quelques semaines avant son entrée en vigueur.

Le vote à la quasi-unanimité de la loi Grenelle I qui a posé le principe de l'écotaxe a probablement conduit les autorités ministérielles à sous-estimer l'enjeu soulevé par cette nouvelle fiscalité écologique auprès de nos concitoyens.

IV. SUSPENSION DE L'ECOTAXE : AUCUN FONDEMENT JURIDIQUE

Depuis le 29 octobre 2013, l'écotaxe est « suspendue » par décision du Premier ministre. En réalité, cette décision n'a pas de fondement juridique. Certes, en droit, le Gouvernement a abrogé les arrêtés du 2 octobre 2013 relatif à la date d'entrée en vigueur de l'écotaxe et de mise en œuvre du dispositif de collecte. Mais ces arrêtés étaient prescrits par l'article 153 de la loi de finances pour 2009 et le Gouvernement n'a pas le pouvoir de suspendre l'application d'une loi. Dès lors que l'écotaxe a été votée par le Parlement, elle ne saurait être modifiée ou *a fortiori* supprimée, sans qu'il soit à nouveau saisi.

La décision de la « suspension » a été prise en urgence et, partant, mal préparée. Ses conséquences, sociales et financières, n'ont pas été pleinement mesurées. En particulier, le contrat liant l'État et Écomouv' n'est pas suspendu et il n'a donc jamais cessé de produire ses effets, ce qui a suscité de nombreuses tensions entre les deux co-contractants.

Au total, l'État et les départements doivent faire face à l'absence du produit d'écotaxe, soit une perte financière globale estimée à environ 1 milliard d'euros pour l'année 2014.

Les conséquences financières liées au contrat sont, elles aussi, très importantes. En cas d'abandon de l'écotaxe – et donc de rupture du contrat – l'État pourrait être amené à verser 950 millions d'euros à raison de 850 millions d'euros d'indemnité versée à Écomouv' et de 100 millions d'euros au titre des frais financiers et de la rupture des contrats liant Écomouv' avec les SHT.

Il convient d'attirer aussi l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences en matière de crédibilité de la parole publique s'agissant d'une décision qui s'apparentent plus à des motifs plus politiques que juridiques. Un risque que les entreprises ne souhaitent plus présenter leur candidature à des marchés publics de l'État, effrayées par l'incertitude politique.

Il devient en tout état de cause urgent que le Gouvernement clarifie ses intentions et décide soit de mettre en œuvre l'écotaxe telle qu'elle a été votée fin 2008, soit de proposer au Parlement de la modifier ou de la remplacer.

En tout état de cause l'incertitude de la période de « suspension » doit cesser au plus vite. La suspension de l'écotaxe fait courir un grand risque à nos finances publiques dont le contrat ne peut être tenu pour responsable. Les travaux de la commission d'enquête invite le Gouvernement à prendre en compte l'ensemble des difficultés liées à une décision mal préparée et sans fondement juridique.

CONTRIBUTION DE M. FRANCIS GRIGNON, SÉNATEUR DU BAS-RHIN (UMP)

En conclusion de nos investigations au terme de l'analyse détaillée des procédures choisies, des méthodes, des organisations et des outils proposés pour la mise en œuvre de la collecte de la taxe poids lourds dans le cadre d'un partenariat public-privé par Écomouv', il convient avant tout de répondre aux questions soulevées lors de la constitution de la commission d'enquête, mais aussi de proposer une suite à donner à la démarche contractuelle de partenariat public-privé interrompue juste avant sa finalisation.

Les raisons de la privatisation du service de la collecte de cette nouvelle taxe à travers un contrat de partenariat public-privé

La mise en lumière par notre commission des nombreux questionnements qui se sont manifestés en 2007 montre que le sujet de confier un éventail plus ou moins large de missions liées à la collecte et au contrôle de l'impôt a beaucoup occupé l'État, tant niveau de l'administration qu'au niveau politique.

Les réflexions préalables de l'administration ont conduit *in fine* les ministres eux-mêmes à saisir le Conseil d'État sur ce sujet. Il ne faut pas réduire l'avis du Conseil du 11 décembre 2007 à un simple aval à une privatisation sans limite. La réflexion sur le périmètre des fonctions externalisables, sur la base des principes constitutionnels, a conduit à des restrictions quant aux missions de contrôle des redevables ainsi qu'à une exigence de contrôle renforcé du prestataire se traduisant par la mise en place d'une « commission » mise en œuvre par l'administration des douanes.

Rappelons qu'il n'a jamais été envisagé de confier la fixation du barème de l'impôt au prestataire privé, à la différence du régime de la concession autoroutière par exemple où les tarifs, bien qu'encadrés par l'État, sont fixés par le concessionnaire.

Au final, il y a bien au trois choix distincts qui ont été faits :

- confier à un prestataire privé des missions de collecte et de contrôle d'une taxe ;
- recourir à un contrat de partenariat ;
- dans le cadre de la dévolution du contrat, recourir au dialogue compétitif ;

La complexité a souvent été mise en avant pour justifier ces choix.

Sur le premier point, on notera que cette complexité a été présentée en premier lieu (saisine de la direction du budget du 24 avril 2007) comme issue de l'architecture interopérable définie au niveau européen.

Sur le second point, le choix du recours au contrat de partenariat, même si beaucoup d'arguments sur la complexité ont été mise en avant, a été indéniablement dicté en partie par des considérations financières, ce choix permettant à l'État de ne pas engager de financement avant l'achèvement du dispositif. On peut par ailleurs observer que le recours à un tel contrat a au moins un mérite aujourd'hui : connaître précisément les coûts du dispositif. Une réalisation en régie aurait sans doute conduit à une dilution et une perte de l'information sur les coûts de réalisation.

Au-delà de la complexité technique, le recours à un partenaire privé a été présenté comme découlant du contexte concurrentiel ouvert des prestataires de service de télépéage.

L'atteinte d'un certain nombre d'objectifs en terme de services aux redevables, nécessitant la mise en place du centre d'appel multilingues, de contrats avec des stations-services ou des garagistes apparaît mieux garantie par un engagement contractuel avec un partenaire privé que par la mise en place de services dédiés de l'État dont la pérennité serait forcément menacée par les réorganisations.

Enfin ce choix d'un contrat de partenariat global rassemblant l'exploitation avec la conception-réalisation a été présenté comme répondant à un objectif de minimisation du coût global de ce service, le concepteur ayant intérêt, en tant qu'exploitant futur, à mettre en place un système efficace. Il n'est évidemment pas possible aujourd'hui de juger de ce point. Toutefois, alors que l'attention s'est beaucoup portée sur les erreurs d'évaluation des coûts d'investissements, les travaux de la mission ont aussi permis de voir que les coûts d'exploitation avaient quant à eux été plutôt bien maîtrisés et qu'en conséquence, au final, le coût global n'était pas très éloigné des premières estimations.

Les raisons qui ont conduit à proposer dans le cahier des charges de la consultation une rémunération forfaitaire au lieu d'un pourcentage des recettes

Le schéma retenu, détaillé dans les documents de la consultation rédigés par l'État, correspond à la structure technique du projet et vise un total désintéressement du partenaire par rapport aux missions de souveraineté que sont la détermination du barème, les règles d'assujettissement et les règles de contrôle de la taxe. Ainsi le changement du barème prévu de 12 à 13 centimes ne conduit à aucune modification de la rémunération.

La rémunération a été analysée en détail et les auditions ont permis de mieux comprendre son mécanisme et sa justification. Une part importante de celle-ci, environ 40 %, vise à rembourser l'investissement et les frais de

financement. Le reste correspond aux frais d'exploitation qui se partagent de manière classique entre des coûts fixes (environ 30 %) – ici l'hébergement des systèmes informatiques, les loyers immobiliers, les frais de personnel d'Écomouv' et de ses sous-traitants notamment tous les acteurs du réseau de distribution – et les coûts variables (environ 30 %) – ici par exemple les coûts de télécommunications, les coûts directs de fonctionnement des dispositifs automatiques. L'analyse détaillée de la rémunération montre qu'au final, la partie fixe de la rémunération représente environ 70 % soit environ 175 millions d'euros et la part variable 75 millions d'euros qui dépend de l'intensité de la collecte.

Les discussions sur le principe du contrat de partenariat et la lecture de l'avis d'appel à candidature de 2009 ont rappelé le principe même de ce type de contrats, à savoir le paiement à l'achèvement des ouvrages – dans notre cas « la mise à disposition » – et ce indépendamment de la mise en service de ceux-ci – dans notre cas « l'entrée en vigueur de la taxe ». Même si le principe de commencer à payer alors même que la taxe ne pouvait être collectée a pu poser question, ce principe était présent dès l'origine et était indispensable à toute contractualisation.

Les raisons du choix de la société Écomouv'

Au vu des éléments analysés concernant la procédure, l'offre d'Autostrade est bel et bien apparue comme la meilleure selon les critères établis par l'État, qui comprenaient outre la qualité technique ; le coût global, de délais de réalisation et les objectifs de performance. L'analyse des systèmes étrangers permet aussi de constater qu'Autostrade a remporté le marché pour la mise en place du système autrichien et parfaitement rempli ses obligations.

Comme il a été exposé en audition, la SAS Écomouv' a été constituée par l'unique actionnaire Autostrade per l'Italia, candidat qui a remporté l'appel d'offre. C'est bien après la signature du contrat le 20 octobre 2011, que Thales, SNCF participations, SFR et Steria sont entrées au capital de société Écomouv', comme en témoignent les documents reçus par votre commission.

L'actionnariat de la société Écomouv' SAS est donc très clairement identifié ainsi que son évolution, qui est apparue conforme aux règles fixées par l'État.

Les raisons d'une rémunération de 250 millions d'euros en moyenne par an

Dans l'absolu, ce montant est-il déraisonnable ? Les différents témoignages sur les systèmes similaires, à périmètre équivalent c'est-à-dire souvent sans avoir connaissance du coût des personnels des administrations, montre que le système développé par Écomouv' est plutôt performant : rappelons que, le système allemand, pour un linéaire inférieur correspondant à des routes beaucoup plus homogènes (il n'y a pas

d'autoroute à péage en Allemagne) avec un champ des véhicules assujetti plus réduit (uniquement les plus de 12 tonnes) coûte entre 500 et 600 millions d'euros par an pour une recette de 4,4 milliards d'euros et un taux de 18 centimes d'euro au kilomètre au lieu de 13 centimes en France.

Pourquoi l'appel d'offres a été passé selon les règles

Plusieurs interrogations ont été émises sur la régularité de la procédure de passation. Aucun élément ne permet de revenir sur les investigations précédentes menées par le Conseil d'État (ou celles du procureur de la République de Nanterre qui avait classé une première fois l'affaire en octobre 2013). La procédure a bien été passée selon les règles.

De plus, les auditions [DGITM 4 février, direction du budget, Écomouv'] et les documents reçus ont permis de confirmer qu'aucun élément du contrat n'avait été modifié depuis la signature de celui-ci. La durée du contrat a été fixée dès l'avis d'appel à la candidature du 5 mai 2009 à 11 ans et demi pour l'exploitation et un maximum de 30 mois pour la conception.

Quelle suite à donner à la démarche contractuelle de partenariat public privé interrompue juste avant sa finalisation ?

Au terme de nos investigations, il apparaît que les procédures, les méthodes, les organisations et les outils proposés pour la mise en œuvre de la collecte de la taxe poids lourds sont complexes. Pas étonnant, nous sommes en face d'une innovation qui n'existe pour l'heure, nulle par ailleurs.

C'est justement cette innovation qui va permettre suite aux réticences observées d'adapter dans l'espace et dans le temps cet outil afin qu'il acquiert une véritable acceptation sociale.

Par exemple : évolution du réseau par ajout ou retrait de points de tarification, de portiques, évolutions du barème (taux, modulations...), assujettissement possible quant au fonctionnement des systèmes de contrôle automatiques qui peuvent être actifs plus ou moins longtemps, etc.

L'interopérabilité est un atout de taille pour l'avenir : n'oublions pas que le dispositif et les équipements embarqués fonctionnent sans problème sur le réseau autoroutier à péage et permettent ainsi, *via* les sociétés de télépéage, de percevoir – aujourd'hui pour le compte des concessionnaires – les péages d'autoroutes (dans quelques années à la fin des concessions pourquoi pas pour l'État ?).

Il est donc impératif aujourd'hui, malgré toute les difficultés de poursuivre les négociations entre l'État et Écomouv', pour aboutir à la mise en œuvre définitive de ce contrat de partenariat public-privé.

CONTRIBUTION DU GROUPE CRC

I/ Une démarche contractuelle contestable

Comme le souligne le rapport, mais comme nous l'avions déjà dénoncé à maintes reprises, tous les choix autour de ce contrat sont opaques, c'est pourquoi cette commission d'enquête était très attendue. Nous nous félicitons de son installation rapide.

En effet, le principe de l'externalisation d'une fonction fiscale de l'État, que nous ne partageons pas, la décision de recourir à un contrat de partenariat sur l'ensemble du projet, l'équilibre contractuel et la passation du contrat avec Écomouv', toutes ces questions méritaient éclairage et justification.

Au-delà de la nécessité d'identifier les responsabilités et les dysfonctionnements parfois à la limite de la légalité, ce rapport illustre pour nous une perte de compétences de l'État, pire une perte de confiance des serviteurs de l'État dans sa capacité à réaliser ce type de projet « complexe et novateur ».

À cet égard, les différentes auditions sont révélatrices : il n'y a pas eu de discussion : le choix d'un partenariat public-privé est allé de soi. Pour les différentes personnes auditionnées, **il était évident que l'administration ne savait pas faire**. Les propos de Michel Hersemul, chef du département d'expertise des partenariats public-privé au sein de la DGITM sont sans appel, « *la notion de complexité n'est pas considérée comme intrinsèque au projet, mais elle doit être considérée eu égard aux compétences et aux moyens dont dispose la personne publique* ». Pourtant, comme le rappelle la rapporteure, il aurait fallu démontrer que le contrat de partenariat était plus efficace pour les finances publiques que les autres dispositifs. Or, à aucun moment la preuve de l'incompétence des services de l'État n'a été apportée, ni que le recours au PPP était la meilleure solution. Or, comme nous l'avions dit en février 2012, un partenariat avec des prestataires extérieurs aurait constitué un formidable défi pour les douanes françaises, mais aussi pour les différentes administrations en cause et pour notre ingénierie. Comme le précise, **François Bergère** directeur de la MAPP, lors de son audition, « *on aurait pu envisager, plus spécifiquement dans le schéma alternatif de marché public, de dissocier les prestations d'exploitation et de gestion technique de celles de conception et de réalisation, plutôt que de l'apprécier au sein d'un unique marché public global.* » Cela n'a pas été fait !

Et la Mappp a fait la promotion de cette solution, le contrat de partenariat bénéficiant systématiquement d'un réel avantage dogmatique. À cet égard la Cour des comptes souligne que les choix proposés par cette

mission illustrent la suspicion à l'égard de l'ingénierie publique et se révèlent être trop souvent désavantageux pour les finances publiques. Or, de multiples voix et non des moindres dénoncent une formule qui creuse la dette des générations futures, transforme le service public en produit financier au profit de quelques banques et grandes entreprises et dont les risques sont supportés par les contribuables.

Ce processus décisionnel illustre encore une fois les dommages de la RGPP et de son prolongement la « Modernisation de l'Action Publique » et il est pour nous regrettable que cela n'ait pas été plus souligné dans le rapport. En effet, comment expliquer autrement que notre « *administration ne se sente plus capable de mener à bien une mission complexe* ». Comment expliquer autrement, que l'État renonce à sa mission technique, « *qui pourtant a toujours été l'un des vecteurs essentiels de la construction de sa légitimité* ».

S'il était important d'identifier les responsabilités de la haute fonction publique, les hauts fonctionnaires ayant le devoir de conseiller le politique et de préserver l'intérêt de l'État, le rapport ne pointe pas suffisamment la responsabilité des Gouvernements successifs ; il ne faudrait pas reporter toutes les fautes sur l'administration.

Le Gouvernement Fillon a été passif face l'emballement du système. Il y a eu un aveuglement, une légèreté fautive.

Ainsi M. Mariani, ancien ministre des transports, précise lors de son audition que « *le choix était déjà tranché à son arrivée* » et considère que « *le coût d'Écomouv' était tout à fait raisonnable* ». Au vu des différents éléments mis en lumière durant les différentes auditions nous restons sans voix face à une telle affirmation ! Ségolène Royal lors de son audition a pourtant confirmé que « *ce contrat est exorbitant. La rémunération du capital prévue pour Écomouv' est de 17 %, le coût du prélèvement de la taxe est de 25 %.* » Chiffres confirmés par de nombreuses auditions.

Lorsque ce n'est pas de la mauvaise foi, ce sont des pertes de mémoire, cela est non seulement un manque de respect pour cette commission d'enquête, mais aussi pour l'ensemble des Français. Les questions posées pourtant essentielles n'ont pas eu de réponses claires : est-ce que les intérêts de l'État ont bien été défendus ? Pourquoi donner à une entreprise privée la charge de prélèvement de l'impôt, alors que l'État sait le faire à un coût inférieur ? Ce manque de clarté a limité les travaux des parlementaires.

Au regard de notre situation industrielle, la faute est encore politique. **Pourquoi n'y a-t-il pas eu de volonté d'inciter à la mise en place d'un groupement de compétences et de savoir-faire français au service de l'écotaxe, de l'État et des contribuables.** En effet, selon le rapport, « *Thales est responsable de tout le système satellitaire, du système de contrôle, de la supervision technique. L'informaticien Steria est chargé du système financier, des systèmes centraux de gestion et de relations avec les clients et de la facturation. SFR*

assure la gestion des réseaux et des communications mobiles. La SNCF est chargée par le biais de sa filiale Geodis de la logistique des équipements embarqués (boîtiers) et de la maintenance sur le terrain ». Autostrade, 70 % du capital, (après modification de la composition d'Écomouv' en cours de négociations), n'est chargée que des ouvrages métalliques, des portiques et des bornes automatiques soit des prestations offertes par n'importe quel groupe de BTP, comme cela a été souligné par de nombreux médias.

Ainsi, tous ces faits démontrent la perte de compétence de l'État et sa soumission aux pouvoirs économiques de toute nature. Pour reprendre le titre d'un article d'un universitaire non auditionné par cette commission, **« ce contrat de partenariat "écotaxe", est le symptôme d'un État impotent »**.

II/ Les questions sans réponses : les limites des conclusions de la commission d'enquête

Les sénateurs du groupe CRC qui n'ont eu de cesse de dénoncer ce contrat inique, attendaient plus de cette commission d'enquête : plus que la recherche et l'identification de coupables, plus qu'une description maintes fois relayée par la presse des conditions opaques de conclusion de ce contrat...

Au-delà du constat de notre rapporteur, *« qu'il était risqué d'utiliser cette procédure de partenariat public-privé, mal maîtrisée, pour un projet aussi novateur et complexe dans ses aspects technologiques, juridiques et financiers, en y adjoignant de plus (autre première) les contraintes inhérentes à la délégation d'une mission régaliennne à un prestataire privé »*, nous regrettons l'usage de cet euphémisme.

Pour nous, il s'agissait surtout de mettre en avant les possibilités de sorties, de renégociation éventuelle de ce contrat intenable en l'état. Aujourd'hui nous avons besoin de ces éléments de clarification.

En effet il a été dit et souligné plusieurs fois que la société Écomouv' n'était pas prête qu'elle ne l'est sans doute toujours pas. Dans le même temps, il n'y a pas aujourd'hui d'accord au sein du Gouvernement sur l'avenir de l'écotaxe. L'État peut-il invoquer des pénalités de retard, envisager la mise en œuvre d'une clause de déchéance ? Est-il vrai que s'il n'y a pas d'accord, ou un accord nouveau, le contrat tel qu'il a été signé risque de s'appliquer avec ses 18 millions d'euros de loyer mensuel, ses 800 millions d'euros de débits en cas de rupture ? Y a-t-il d'autres possibilités ?

Doit-on poursuivre l'abandon de la collecte de l'impôt, compétence régaliennne, à des entreprises privées ?

Que dire de la poursuite de cette délégation inédite à une société qui *« pendant des semaines, n'a pas dit la vérité sur ses difficultés à maîtriser la technologie »* dont l'activité réelle des salariés semble difficile à apprécier,

« certains membres de la commission ayant ainsi remarqué lors d'une visite sur place que les personnels supposés gérer des dossiers n'utilisaient pas les claviers de leurs ordinateurs ».

De plus, comme le rappelle justement Ségolène Royal lors de son audition, *« il y a tout de même un problème d'opérationnalité de l'entreprise, qui s'est traduit par des attermolements, des délais, des dysfonctionnements, sans parler de la non-conformité aux exigences de la loi informatique et liberté. Toutes ces difficultés ont été un peu occultées. Dans sa façon même de se comporter, l'entreprise a provoqué des retards, donc un préjudice. »* Pourquoi minimiser ce préjudice subi par l'État et les collectivités territoriales, qui attendent toujours pour engager leurs travaux d'aménagement ? Préjudice renforcé par la suspension brutale de l'écotaxe.

Si la question de l'écotaxe n'est toujours tranché par le Gouvernement, nous pensons qu'elle doit être déliée du contrat Écomouv'. De plus nous devons garder à l'esprit que pour l'heure et dans l'attente d'arbitrages, la première source de financement des infrastructures de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an étaient les péages autoroutiers et que la privatisation des concessions d'autoroute a privé l'État de cette recette pourtant essentielle. Le scandale de la mise en concessions des autoroutes et la possible extension de leur durée devrait nous éclairer et nous inciter véritablement à la prudence.

Le rapport et les auditions établissent un constat que les sénateurs du groupe CRC ont dénoncé dès 2011 : ce contrat est un gouffre financier pour l'ensemble de la collectivité. Il était essentiel que la représentation nationale s'empare de cette question et utilise les moyens d'une commission d'enquête afin de mettre à jour tous les dysfonctionnements, incohérences et responsabilités qui ont concouru à la conclusion de ce contrat ruineux.

Toutefois trop de questions demeurent sans réponse et aucune perspective satisfaisante n'est dressée sur les conditions de poursuite ou d'abandon du contrat avec Écomouv'.

La ministre de l'écologie attend le résultat des travaux de cette commission d'enquête.

L'absence de conclusions constructives risque de sceller la continuité de ce contrat dans les mêmes termes. Les sénatrices et sénateurs du groupe CRC ne peuvent donc se satisfaire de ses conclusions en demi-teinte. C'est pourquoi ils se sont abstenus.

**CONTRIBUTION DE FRANÇOIS GROSDIDIER,
SÉNATEUR (UMP) DE LA MOSELLE,
VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

Notre commission d'enquête est née d'un climat de suspicion artificiellement créé pour justifier a posteriori la décision de suspension de l'écotaxe. Cette suspicion m'a semblé continuer à prévaloir lors des auditions, à charge contre Écomouv' et les gouvernements du précédent quinquennat, alors même que les réponses étaient de nature à les dissiper, et encore dans la rédaction du rapport. Rarement un rapport aura été autant amendé. Rarement son adoption n'aura fait l'objet d'aussi longs débats, du début de l'après-midi au milieu de la nuit.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité. Il traduit un consensus fort sur un constat (*il n'y a aucun scandale, ni même d'irrégularité, dans la mise en œuvre de l'écotaxe*) et sur une conviction (*la nécessité de la mettre en œuvre pour inciter au report modal et financer les infrastructures de transports*).

Cependant, c'est un rapport de compromis. Avant d'être abondamment amendé, il était d'une tonalité très stigmatisante contre les protagonistes du dossier : ancien gouvernement, administration et Écomouv'. La forme a été remise plus en cohérence avec le fond. Mais il n'en demeure pas moins qu'il **occulte ou minimise certains aspects du dossier** :

- sur le principe du partenariat public-privé et l'importance de la rémunération

Tous s'accordent sur la nécessité et même l'urgence de reprendre la mise en œuvre du dispositif. Mais certains de nos collègues de gauche, continuent à regretter, pour des raisons idéologiques, le recours au partenariat public-privé.

Le rapport insiste sur le fait que le périmètre aurait pu être réduit, bien davantage que sur celui que le recours au partenariat public-privé était inévitable, compte-tenu de son très haut niveau de technicité de son caractère innovant. De l'aveu même de tous les hauts fonctionnaires interrogés à ce sujet, l'État ne disposait pas en son sein de l'expertise nécessaire.

Quant à la rémunération, qui avait été présentée comme scandaleusement élevée, elle s'avère justifiée. Elle est, en Allemagne, proportionnellement inférieure aux recettes réalisées mais supérieures en rapport aux prestations exigées : pas d'interopérabilité, un trafic au kilomètre plusieurs fois supérieur en Allemagne, un kilométrage de voirie concernée inférieur, mais une taxe supérieure au kilomètre.

Il est occulté aussi le fait qu'en France, le coût de détection et de recouvrement des amendes pour excès de vitesse par l'État est, selon les déclarations qui nous ont été faites, proportionnellement supérieure de moitié à celui de l'écotaxe qui est pourtant un système infiniment plus complexe. Cela légitime pourtant le choix du partenariat public-privé et justifie le montant de la rémunération.

- sur la responsabilité du Gouvernement Ayrault

Autant la Rapporteuse a vainement cherché, avec une opiniâtreté remarquable, des anomalies ou des irrégularités dans la mise en œuvre du dispositif (*ce qui est légitime pour une commission d'enquête*), autant elle occulte la responsabilité du Gouvernement de M. Jean-Marc AYRAULT dans cette affaire.

Il est pourtant ressorti de toutes les auditions :

- que le Gouvernement de M. AYRAULT, entre son installation en juin 2008 et l'annonce de la suspension en octobre 2012, ne s'est jamais interrogé et n'a jamais questionné quiconque, dans l'administration ou à Écomouv', sur la pertinence, et moins encore sur la légalité de la mise en œuvre de l'écotaxe. Il apparaissait avec plus d'évidence encore que le procès *a posteriori*, après l'annonce de suspension, ne relevait que **d'une tactique d'une partie de la majorité pour tenter de justifier a posteriori une décision prise, en fait, dans la panique résultant de la violence des manifestations des « bonnets rouges »**. Ce rapport a le mérite de démontrer qu'elles n'étaient pas fondées, même si la tonalité de la Rapporteuse paraissait paradoxalement accusatoire. En fait, en voulant faire le procès des gouvernements FILLON et d'Écomouv' pour tenter de justifier la suspension, la majorité a renforcé la difficulté de l'acceptation sociale du dispositif par les transporteurs et sa compréhension par l'opinion. Lancé pour être un réquisitoire contre ce dispositif, après des auditions sans complaisance et un vrai travail d'investigation souvent poussé bien au-delà de la saisine de la commission, le résultat objectif apparaît être une plaidoirie pour l'écotaxe, même au prix d'une distorsion entre la forme et le fond, quand le procureur est contraint, par la réalité des faits, de se faire avocat.

- que le Gouvernement de M. AYRAULT, dans les semaines, les jours ou les heures qui ont précédé l'annonce de la suspension, ne s'est jamais interrogé et n'a jamais questionné quiconque, dans l'administration ou à Écomouv', sur les conséquences d'une éventuelle suspension. Dans la panique, les plus hautes autorités de l'État ont pris cette décision comme s'il revenait simplement sur un taux d'imposition d'un impôt. Elles n'ont même pas cherché à évaluer les conséquences, sans même avoir conscience du lien contractuel avec Écomouv', de l'importance des investissements réalisés et des conséquences sociales. Le Gouvernement AYRAULT a décidé et agi avec une légèreté et une inconséquence injustifiables et qui se sont prolongées jusqu'à maintenant. Les déclarations contradictoires des membres des gouvernements AYRAULT puis VALLS, et surtout l'absence de contact avec

les protagonistes du dossier, sur le terrain, ne pouvaient que renforcer le préjudice de chacun et la difficulté à se sortir de la situation d'impasse dans laquelle la majorité s'était mise, dénonçant dans la panique un système vertueux, puis le critiquant pour se justifier avant de s'apercevoir que la seule issue était de le reprendre, même s'il pouvait être rebaptiser et ajuster à la marge.

- que cette désinvolture, cette légèreté et cette inconséquence sont flagrantes sur la question sociale. C'est l'un des aspects qui rendent le rapport toujours critiquable, même si nous en partageons les grandes lignes et les conclusions. Pour minimiser la responsabilité du Gouvernement Ayrault, le rapport surdéveloppe des aspects étrangers à la saisine de la commission d'enquête (*comme les conditions d'installations à Metz Métropole*) tout en occultant le préjudice pour la collectivité territoriale pourtant souligné par le président de Metz Métropole et les maires de Metz, d'Augny et de Marly. **Le rapport expédie en moins de trente ligne la situation actuelle des salariés** (*potentiels futurs ex-salariés*), des ex-salariés (*CDD non-renouvelés*), et des ex futurs salariés (*chômeurs formés non recrutés, aujourd'hui en fin de droit*). Le rapport consacre trois fois plus de lignes aux difficultés de recrutement, aux retards de quelques semaines dans les embauches ou les formations, à la genèse du projet, un an plus tôt, qui ont certes perturbé les salariés, mais qui sont anecdotiques par rapport à la situation d'aujourd'hui. La détresse des salariés est ainsi évoquée et développée pour la période fin 2012 début 2013, et non pour la période de la fin 2013 à aujourd'hui. On est à schéma renversé. C'est une parfaite illustration la **parabole « de la paille et de la poutre »**.

Il convient donc que le lecteur de ce rapport conserve à l'esprit que **ce rapport est, dans le fond, conforme à la réalité, mais qu'il n'en est pas moins inspiré par l'idée d'accabler les protagonistes de la mise en œuvre du dispositif** (*la matière manquait*) **et d'exonérer la responsabilité du gouvernement AYRAULT** (*la matière ne manquait pourtant pas*).

Il est à souhaiter que le Gouvernement actuel assume pleinement sa responsabilité économique, sociale, environnementale et financière en usant d'une forte pédagogie, sans jamais plus céder, par aucun membre du gouvernement notamment et encore moins en charge de l'écologie, à une démagogie qui a pollué ce dossier nous menant collectivement dans une impasse où il n'y a que des perdants.

ANNEXES

Tableau des sigles employés

Liste des personnes auditionnées ou rencontrées

Article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009

Tableau comparatif des coûts des diverses technologies établi lors de l'évaluation initiale

Tableaux d'évolution des exigences de l'État avec leurs incidences financières

Courriers de la DGCCRF du 14 avril et du 9 mai 2014

Tableau des travaux effectués par Écomouv' à Metz

Courrier des « oubliés de l'écotaxe »

Conseil d'État, Section des finances - avis n° 381.058 - 11 décembre 2007

TABLEAU DES SIGLES EMPLOYÉS

AFITF	Agence pour le financement des infrastructures de transport de France
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
BA 128	Base aérienne 128 de Metz-Frescaty
CEMT	Conférence européenne des ministres des transports
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable (ministère de l'écologie)
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPE	Contrat de première embauche
CSG	Contribution sociale généralisée
CTT	Contrôleur des transports terrestres
DAJ	Direction des affaires juridiques (ministère des finances, ministère de l'économie)
DDPI	Dossier de demande de proposition initiale
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère des finances, ministère de l'économie)
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects (ministère des finances, ministère de l'économie)
DGITM	Direction générale des transports, des infrastructures et de la mer (ministère de l'écologie)
DGR	Direction générale des routes (DGITM)
DIT	Direction des infrastructures de transport (DGITM)
DLF	Direction de la législation fiscale (ministère des finances)

DMPA	Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (ministère de la défense)
DPPP	Département des partenariats public-privé (DIT)
DSRC	<i>Dedicated short range communications</i> - Système de communication à micro-ondes de courte portée
EPFL	Établissement foncier public de Lorraine
FATAC	Force aérienne tactique
FRED	Fonds pour les restructurations de la défense
GNSS	<i>Global navigation satellite system</i> - Système de géolocalisation par satellite
GPS	<i>Global Positioning System</i> - Système de géolocalisation par satellite
LKW-Maut	<i>Lastkraftwagen Maut</i> - Taxe poids lourds allemande
MAPPP	Mission d'appui aux partenariats public-privé (ministère des finances, ministère de l'économie)
MCAEI	Mission de coordination des affaires européennes et internationales (DIT)
MIEPPP	Mission intermodale d'expertise sur les partenariats public-privé (DIT)
MITR	Mission interministérielle de la tarification routière (DGR)
MTPL	Mission taxe poids lourds (DGDDI)
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
PPP	Partenariat public-privé
RA	Redevable abonné
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RIM	Réunion interministérielle
RNA	Redevable non abonné
SET	Service européen de télépéage

SHT	Société habilitée de télépéage
TPLA	Taxe poids lourds alsacienne
TPLN	Taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises - dite taxe poids lourds nationale
VABF	Vérification d'aptitude au bon fonctionnement
VSR	Vérification de service régulier

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES

Mercredi 8 janvier 2014

- **M. Daniele MEINI**, président de la société Écomouv' SAS ;
- **M. Sergio BATTIBOIA GAGGIANI**, président de la société Écomouv' D&B SAS et membre du comité exécutif de la société Écomouv' SAS ;
- **M. Antoine CAPUT**, vice-président de la société Écomouv' SAS ;
- **M. Michel CORNIL**, vice-président de la société Écomouv' SAS ;
- **M. Michelangelo DAMASCO**, membre du comité exécutif de la société Écomouv' SAS ;

Mardi 14 janvier 2014

- **M. Michel HERSEMUL**, chef de département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite des projets délégués, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ;

Mercredi 15 janvier 2014

- **M. François LICHÈRE**, professeur de droit (Université d'Aix en Provence) ;
- **M. Frédéric MARTY**, économiste, chercheur au sein du Groupe de Recherche en Droit, Économie et Gestion (CNRS et Université de Nice - Sophia Antipolis) ;
- **M. Romaric LAZERGES**, avocat au barreau de Paris (Cabinet Allen & Overy) ;

Mardi 21 janvier 2014

- **M. François BERGÈRE**, directeur de la mission d'appui aux partenariats public-privé au ministère des finances et au ministère de l'économie (Mappp) ;
- **M. Antoine TARDIVO**, directeur de projets à la mission d'appui aux partenariats public-privé au ministère des finances et au ministère de l'économie (Mappp)

- **M. Vincent MAZAURIC**, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- **M. Jean-François MONTEILS**, ancien secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- **M. Didier LALLEMENT**, ancien secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- **M. Julien BOUCHER**, directeur des affaires juridiques auprès du secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- **M. Frédéric LENICA**, ancien directeur des affaires juridiques auprès du secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- **Mme Isabelle DE SILVA**, ancienne directrice des affaires juridiques auprès du secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- **M. Thierry-Xavier GIRARDOT**, ancien directeur des affaires juridiques auprès du secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Mardi 28 janvier 2014 (lors du déplacement à Metz)

- **M. Jean-Luc BOHL**, président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole et maire de Montigny-Lès-Metz ;
- **M. Dominique GROS**, premier vice-Président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole et maire de Metz ;
- **M. Thierry JEAN**, vice-président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole, en charge du développement économique d'intérêt communautaire, et président de Metz Métropole Développement ;

-
- **M. François HENRION**, vice-président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole, en charge des restructurations militaires, et maire d'Augny ;
 - **M. Thierry HORY**, vice-président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole et maire de Marly ;
 - **M. Jean-Claude THEOBALD**, vice-président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole et maire de Moulins-Lès-Metz ;
 - **Mme Hélène KISSEL**, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Metz Métropole ;
 - **M. Fabrice CARLES**, directeur de cabinet à la communauté d'agglomération de Metz Métropole ;
 - **M. Jacques METRO**, directeur général adjoint de la direction du développement et de l'aménagement durable, de la communauté d'agglomération de Metz Métropole ;
 - **M. Stéphane GERARD**, responsable du pôle planification territoriale de la communauté d'agglomération de Metz Métropole, en charge du projet BA 128 ;
 - **MM. X. et Y.**, anciens salariés de la société Écomouv' ;
 - **M. Daniele MEINI**, président de la société Écomouv' SAS ;
 - **M. Michelangelo DAMASCO**, membre du comité exécutif de la société Écomouv' SAS et représentant d'Autostrade per l'Italia ;
 - **M. Gérard SCHOEN**, directeur interrégional des douanes et droits indirects de Metz (DGDDI) ;
 - **Mme Elisabeth BRAUN**, chef du service taxe poids lourds à Metz (DGDDI) ;
 - **Mme Anny CORAIL**, chef de la mission taxe poids lourds (DGDDI) ;

Mercredi 29 janvier 2014

- **M. Antoine SEILLAN**, chef du bureau 4BT – transports, direction du budget (*huis-clos partiel*) ;
- **Mme Hélène CROCQUEVIEILLE**, directrice générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ;
- **M. Dariusz KACZYNSKI**, sous-directeur des droits indirects (DGDDI) ;

- **Mme Anny CORAIL**, chef de la mission taxe poids lourds (DGDDI) ;
- **M. Jérôme FOURNEL**, ancien directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI) ;
- **M. Henri HAVARD**, ancien sous-directeur des droits indirects (DGDDI) ;

Mardi 4 février 2014

- **M. Antoine MAUCORPS**, chef de la mission de la tarification (DGITM) ;
- **M. Olivier QUOY**, adjoint au chef de la mission de la tarification (DGITM) ;

- **M. Laurent TRÉVISANI**, directeur général de la société SNCF Participations et directeur Stratégie du groupe SNCF ;

Mercredi 5 février 2014

- **M. Roland PEYLET**, conseiller d'État, président de la commission consultative créée par le décret du 30 mars 2009 relatif aux modalités d'application du III de l'article 153 de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (*huis-clos partiel*) ;

- **M. Antoine CAPUT**, directeur du secteur Péages Routiers, représentant de la société Thales Communications & Sécurité S.A.S au sein du comité exécutif de la société Écomouv' SAS ;

Mardi 11 février 2014

- **M Jean-Philippe VACHIA**, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes ;
- **M. François-Roger CAZALA**, conseiller-maître, président de la section « transports » à la 7^e chambre de la Cour des comptes ;
- **M. Vincent LÉNA**, conseiller maître à la 4^e chambre de la Cour des comptes ;

- **M. Nicolas BRUNNER**, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon ;
- **M. Jacques SCHWARTZ**, président de section à la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine ;
- **M. Daniel BURSAUX**, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ;

Mercredi 12 février 2014

- **M. X.**, ancien salarié de la société Écomouv' (*huis-clos*) ;

Mardi 18 février 2014

- **M. Jürgen STEINMEYER**, directeur du secteur péages de la société DKV Euro Service GmbH (*huis-clos*) ;
- **M. Andreas LEBER**, expert principal en gestion de projet de la société DKV Euro Service GmbH (*huis-clos*) ;
- **Mme Agathe DELESTIENNE**, expert en gestion de projet de la société DKV Euro Service GmbH (*huis-clos*) ;
- **Me Caroline SIMON**, avocate au barreau de Paris, conseil de la société DKV Euro Service GmbH (*huis-clos*) ;

- **M. Philippe DUTHOIT**, directeur général de la société Eurotoll SAS (*huis-clos*) ;

- **Mme Aline MESPLES**, présidente de l'organisation des transporteurs routiers européens (OTRE) ;
- **M. Gilles MATHELIÉ-GUINLET**, secrétaire général de l'organisation des transporteurs routiers européens (OTRE) ;

- **Mme Anny CORAIL**, chef de la mission taxe poids lourds (DGDDI) ;
- **M. Jean-François HEURION**, adjoint au chef de la mission taxe poids lourds (DGDDI) ;

Mercredi 26 février 2014 (lors du déplacement à Bruxelles)

- **M. Marc BILLIET**, responsable transport de marchandises UE au sein de la délégation permanente de l'Union internationale des transports (UIP - IRU) auprès de l'Union européenne ;
- **Mme Florence BERTHELOT**, vice-présidente du Comité de liaison transport de marchandises (CLTM) de l'Union internationale des transports (UIP - IRU) et déléguée générale adjointe de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) ;
- **M. Matthias RUETE**, directeur général de la direction générale MOVE (mobilité et transport), Commission européenne ;
- **M. Charles SURMONT**, administrateur de la direction générale MOVE (mobilité et transport), Commission européenne ;
- **M. Jan SZULCZYK**, *policy officer* de la direction générale MOVE (mobilité et transport), Commission européenne ;

Mardi 4 mars 2014 (lors du déplacement à Berlin)

- **Dr Veit STEINLE**, directeur général de l'environnement et des infrastructures, ministère fédéral allemand des transports et des infrastructures numériques ;
- **Dr Gerhard SCHULZ**, directeur du département UI 1 (investissements), ministère fédéral allemand des transports et des infrastructures numériques ;
- **Mme Antje GEESE**, directeur du bureau UI 14 (Finances et concurrence, commerce et industrie, péages et service européen de télépéage, coûts externes), ministère fédéral allemand des transports et des infrastructures numériques ;
- **Mme Edith BUSS**, directeur adjoint du bureau UI 14 ; ministère fédéral allemand des transports et des infrastructures numériques ;
- **Mme Petra WINCKLER-MAÎTRE**, déléguée aux relations franco-allemandes, bureau UI 22 - Coordination des affaires européennes, ministère fédéral allemand des transports et des infrastructures numériques ;
- **M. Jonathan GILAD**, conseiller économique Transport, énergie, services, Service économique régional, Ambassade de France en Allemagne ;

- **M. Alain ESTIOT**, directeur général chargé de la qualité, société Toll Collect GmbH ;
- **Dr Michael C. BLUM**, directeur de la stratégie et du développement commercial, société Toll Collect GmbH ;
- **Dr Martin RICKMANN**, directeur de la communication, société Toll Collect GmbH ;

Mardi 11 mars 2014

- **M. Daniel BURSAUX**, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) (*huis-clos*) ;
- **M. Antoine MAUCORPS**, chef de la mission de la tarification (DGITM) (*huis-clos*) ;
- **M. Olivier QUOY**, adjoint au chef de la mission de la tarification (DGITM) (*huis-clos*) ;
- **M. Daniele MEINI**, président de la société Écomouv' SAS (*huis-clos*) ;
- **M. Antoine CAPUT**, vice-président de la société Écomouv' SAS et représentant de Thales (*huis-clos*) ;
- **M. Jean-Vincent CLOAREC**, membre du comité exécutif de la société Écomouv' SAS et représentant de la SNCF (*huis-clos*) ;
- **M. Michelangelo DAMASCO**, membre du comité exécutif de la société Écomouv' SAS et représentant d'Autostrade per l'Italia (*huis-clos*) ;
- **M. Luca DANIELE**, directeur financier de la société Écomouv' SAS (*huis-clos*) ;
- **M. William FERRE**, membre du comité exécutif de la société Écomouv' SAS et représentant de Steria (*huis-clos*) ;
- **M. François CELIER**, directeur financier de la société SFR (*huis-clos*) ;
- **M. Jean-François GRANDCHAMP DES RAUX**, responsable mondial du groupe Énergie et Infrastructure de la société Crédit Agricole CIB (*huis-clos*) ;
- **M. Olivier JAUNET**, responsable de l'équipe Infrastructure de la société Crédit Agricole CIB (*huis-clos*) ;
- **Mme Anne CORVOCCHIOLA**, responsable de l'équipe Agent du groupe Énergie et Infrastructure de la société Crédit Agricole CIB (*huis-clos*) ;

- **Me David PRÉAT**, avocat au barreau de Paris (cabinet Clifford Chance) (*huis-clos*) ;
- **Me Olivier BÉLONDRADE**, avocat au barreau de Paris (*huis-clos*) ;
- **M. Dominique BUCZINSKI**, directeur Business & Technology de la société Capgemini Technology Services SAS ;
- **M. Bruno RICHER**, directeur de projet de la société Capgemini Technology Services SAS ;
- **Mme Violaine LEPERTEL**, directeur de projet adjoint de la société Capgemini Technology Services SAS ;

Mercredi 2 avril 2014

- **M. Daniel BURSAUX**, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) (*huis-clos*) ;

Mardi 8 avril 2014

- **M. Philippe LAPLANE**, directeur du développement de la stratégie des produits cloud d'Orange Business Services (*huis-clos*) ;
- **M. Eric BLANC-GARIN**, directeur général de CS Systèmes d'information (*huis-clos*) ;
- **M. Servan LACIRE**, directeur Recherche & Développement de Bouygues Énergies & Services (*huis-clos*) ;
- **M. Bernard LAMY**, directeur général de Kapsch TrafficCom France SAS (*huis-clos*) ;
- **M. François GAUTHEY**, directeur général de Sanef SA (*huis-clos*) ;
- **M. Gautier CHATELUS**, directeur de CDC Infrastructure (*huis-clos*) ;
- **M. Michel BASTICK**, directeur général adjoint Stratégie et développement de Egis SA (*huis-clos*) ;
- **Mme Claude FRANCE**, directrice générale des opérations France de Worldline (*huis-clos*) ;

- **M. François GERIN**, directeur général adjoint de Siemens SAS (*huis-clos*) ;
- **M. François MIUS**, chef de la Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers (MRAI), ministère de la défense ;
- **M. Jean-Baptiste SAINTOT**, négociateur MRAI - Région Est, ministère de la défense ;
- **M. Stanislas PROUVOST**, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), ministère de la défense ;
- **M. Jean-François CARENCO**, préfet, directeur de cabinet du ministre chargé de l'écologie du 23 avril 2008 au 25 novembre 2010 ;

Mercredi 9 avril 2014

- **M. Frédéric CUVILLIER**, ancien ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ;
- **M. Jean-Paul FAUGÈRE**, conseiller d'État, directeur de cabinet du Premier ministre du 25 mai 2007 au 10 mai 2012 ;

Mardi 15 avril 2014

- **M. Jean-Claude PLÂ**, président, groupement de transporteurs Astre ;
- **M. Denis BAUDOIN**, membre, groupement de transporteurs Astre ;
- **M. Jean-Christophe GAVEND**, membre, groupement de transporteurs Astre ;
- **M. Thierry MARIANI**, ancien ministre chargé des transports du 14 novembre 2010 au 10 mai 2012 ;

Mercredi 16 avril 2014

- **Mme Claire WAYSAND**, directrice de cabinet du ministre des finances et des comptes publics, ancienne directrice adjointe de cabinet du Premier ministre du 19 août 2013 au 31 mars 2014 (*huis-clos*) ;
- **M. Dominique BUSSEREAU**, ancien secrétaire d'État chargé des transports du 18 mai 2007 au 13 novembre 2010 ;
- **Mme Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET**, ancienne secrétaire d'État chargée de l'écologie du 19 juin 2007 au 14 janvier 2009 et ancienne ministre de l'écologie du 14 novembre 2010 au 22 février 2012 ;

Mardi 29 avril 2014

- **Mme Ségolène ROYAL**, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'Énergie ;
- **M. Christian ECKERT**, secrétaire d'État au budget.

**ARTICLE 153 DE LA LOI N° 2008-1425 DU 27 DÉCEMBRE 2008
DE FINANCES POUR 2009**

Article 153

I. — A. — L'article 285 septies du code des douanes est ainsi rédigé :

« Art. 285 septies-I. — 1. Dans la région Alsace, les véhicules de transport de marchandises qui empruntent le réseau routier sont soumis à une taxe.
« 2. Le réseau routier mentionné au 1 est constitué par les autoroutes, routes nationales ou routes appartenant à des collectivités territoriales pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des autoroutes à péage, situées ou non sur le territoire douanier, ou à des autoroutes et routes nationales soumises à la présente taxe.

« La liste des routes et autoroutes soumises à la taxe est déterminée par décret en Conseil d'État, pris après avis de leurs assemblées délibérantes pour les routes appartenant à des collectivités territoriales.

« Les routes et autoroutes mentionnées au premier alinéa sont découpées en sections de tarification. À chaque section de tarification est associé un point de tarification. Ces sections de tarification ainsi que les points de tarification associés sont définis par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. La longueur maximale des sections de tarification est de quinze kilomètres.

« 3. Les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 1 s'entendent des véhicules seuls ou tractant une remorque, dont le poids total en charge autorisé, ou dont le poids total roulant autorisé pour les ensembles articulés, est égal ou supérieur à douze tonnes.

« Ne sont toutefois pas considérés comme des véhicules de transport de marchandises les véhicules d'intérêt général prioritaires et les véhicules et matériels agricoles définis par voie réglementaire, ainsi que les véhicules militaires.

« II. — La taxe est due par le propriétaire des véhicules mentionnés au 3 du I.

« Toutefois, lorsque le véhicule de transport de marchandises fait l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location, la taxe est due par le locataire ou le sous-locataire. Le propriétaire est solidairement responsable du paiement de la taxe ainsi que, le cas échéant, de la majoration de retard applicable. Un décret précise les conditions particulières qui en découlent pour le loueur.

« III. — Le fait générateur intervient et la taxe devient exigible lors du franchissement, par un véhicule de transport de marchandises défini au 3 du I, d'un point de tarification mentionné au troisième alinéa du 2 du I.

« IV. — 1. L'assiette de la taxe due est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule, exprimée en kilomètres, après arrondissement à la centaine de mètres la plus proche.

« 2. Pour chaque section de tarification, le taux kilométrique de la taxe est fonction de la catégorie du véhicule. Les catégories, qui reposent sur le nombre d'essieux des véhicules, sont déterminées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« Le taux kilométrique est modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule, au sens de l'annexe 0 de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, et, le cas échéant, en fonction du niveau de congestion de la section de tarification.

« Un décret précise les conditions dans lesquelles le niveau de congestion de la section de tarification est pris en compte.

« En cas de défaut de justification par le redevable de la classe d'émission EURO ou du nombre d'essieux du véhicule, le taux kilométrique est déterminé en retenant respectivement la classe ou la catégorie à laquelle correspond le taux kilométrique le plus élevé.

« 3. Le taux de la taxe est compris entre 0,015 euros et 0,2 euros par essieu et par kilomètre.

« 4. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe le taux de la taxe lorsque la voie concernée relève du domaine public de l'État. Lorsque la voie est la propriété d'une collectivité autre que l'État, le taux est fixé par arrêté conjoint des mêmes ministres sur avis de l'organe délibérant de la collectivité.

« 5. Pour chaque section de tarification empruntée, le montant de la taxe est égal au produit de la longueur de la section par le taux kilométrique déterminé conformément aux 2 à 4.

« V. – 1. À compter de l'entrée en vigueur de la taxe prévue au présent article, les véhicules de transport de marchandises mentionnés au 3 du I doivent disposer d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de ladite taxe lorsqu'ils circulent sur le réseau mentionné au 2 du I.

« 2. La taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué mentionné au 1 du présent V.

« 3. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est liquidée et son montant est communiqué à cette société au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué fourni par la société habilitée.

« 4. Dans les autres cas, la taxe est liquidée et son montant est communiqué au redevable au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué.

« 5. 1° Un décret en Conseil d'État définit les modalités de communication du montant de la taxe aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage mentionnées au 3 ainsi que les conditions dans lesquelles le redevable peut avoir accès à l'état récapitulatif des trajets et au détail de la tarification retenue dans les cas visés au 4.
« 2° Un décret en Conseil d'État fixe les modalités, y compris financières, selon lesquelles les équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 sont mis à disposition des redevables soumis au 4.

« 3° Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués mentionnés au 1.

« 4° Un arrêté conjoint des ministres mentionnés au 3 définit les conditions dans lesquelles une société fournissant un service de télépéage peut être habilitée en vue de mettre à disposition des redevables mentionnés au 3 les équipements électroniques embarqués et d'acquitter la taxe pour leur compte.

« VI. — 1. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est acquittée par cette société au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé à la société habilitée lui fournissant un service de télépéage avant la notification du titre exécutoire.

« 2. Dans les cas prévus au 4 du V, la taxe est acquittée par le redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles la taxe est acquittée. Il peut prévoir des mécanismes particuliers pour les redevables occasionnels. « Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payée à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé au redevable avant la notification du titre exécutoire.

« 3. La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code.

« VII. — 1. Les manquements au regard de la taxe sont réprimés, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

« Les propriétaires, utilisateurs ou conducteurs de véhicules doivent présenter, à première réquisition, aux agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et du contrôle des transports terrestres, tous les éléments et documents susceptibles de justifier la régularité de la circulation desdits véhicules sur le réseau taxable.

« 2. Lorsqu'il est constaté une irrégularité ou une omission ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe, le redevable en manquement au regard de ses obligations fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux défini aux 2 à 4 du IV par une distance forfaitaire de 130 kilomètres. Le montant de la taxe forfaitaire est doublé en cas d'existence d'une autre irrégularité au cours des trente derniers jours.

« Le montant de la taxe forfaitaire prévue au premier alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. Elle est exigible dès sa communication au redevable.

« Lorsque l'irrégularité est constatée par des agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, ces derniers en informent les services des douanes qui mettent en œuvre la procédure de taxation forfaitaire.

« Le redevable dispose de la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable par le véhicule en manquement. Lorsque cette preuve est apportée, la taxation forfaitaire est abandonnée pour une taxation réelle.

« 3. Sans préjudice des dispositions du 2, est passible d'une amende maximale de 750 euros toute omission ou irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe.

« 4. Les agents mentionnés au deuxième alinéa du 1 et habilités par les textes particuliers qui leur sont applicables disposent des pouvoirs d'investigation et de constatation nécessaires à la mise en œuvre des contrôles prévus au même alinéa. Ces agents peuvent immobiliser le véhicule en manquement pour mettre en œuvre l'amende mentionnée au 3 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« 5. Les constatations d'irrégularités effectuées par des appareils de contrôle automatique homologués font foi jusqu'à preuve du contraire.

« VIII. — Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, de son recouvrement et des contrôles nécessaires, un dispositif de traitement automatisé des données à caractère personnel sera mis en œuvre, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« IX. — S'agissant des voies appartenant au réseau routier national, le produit de la taxe est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

« Par ailleurs, l'État rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du budget et des collectivités territoriales fixe le montant de cette retenue.»

B. — Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du A sont fixées par décret en Conseil d'État.

C. — Le A entre en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2010.

II. — A. — Le chapitre II du titre X du code des douanes est ainsi rédigé :

« Chapitre II

« Taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises

« Section 1

« Champ d'application

« Art. 269.-Les véhicules de transport de marchandises qui empruntent le réseau routier sont soumis à une taxe.

« Art. 270.-I. — Le réseau routier mentionné à l'article 269 est constitué par :

« 1° Les autoroutes et routes situées sur le territoire métropolitain et appartenant au domaine public routier national défini à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, à l'exception :

« a) D'une part, des sections d'autoroutes et routes soumises à péages ;

« b) D'autre part, des itinéraires n'appartenant pas au réseau transeuropéen au sens de la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 1996, sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport et sur lesquels le niveau de trafic des véhicules assujettis, antérieur à l'entrée en vigueur de la taxe, est particulièrement bas ;

« 2° Les routes appartenant à des collectivités territoriales, lorsque ces routes supportent ou sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic en provenance des autoroutes à péages, des routes mentionnées au 1° ou des autoroutes ou routes situées hors du territoire douanier et soumises à péages, redevances ou taxation.

« II. — Les routes et autoroutes mentionnées au I sont découpées en sections de tarification correspondant aux portions de voie situées entre deux intersections successives avec des voies publiques. Lorsque ces intersections sont très proches l'une de l'autre, les portions de voie taxable contiguës peuvent être fusionnées dans une même section de tarification. Un point de tarification est associé à chaque section de tarification.

« Les sections de tarification et les points de tarification qui y sont associés sont définis par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé du budget.

« III. — Un décret en Conseil d'État fixe la liste des itinéraires qui relèvent de l'exception mentionnée au b du 1° du I.

« IV. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, fixe la liste des routes mentionnées au 2° du I.

« Art. 271. -Les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 s'entendent des véhicules seuls ou tractant une remorque dont le poids total en charge autorisé, ou le poids total roulant autorisé s'il s'agit d'ensembles articulés, est supérieur à trois tonnes et demie.

« Ne sont toutefois pas considérés comme des véhicules de transport de marchandises les véhicules d'intérêt général prioritaires et les véhicules et matériels agricoles définis par voie réglementaire, ainsi que les véhicules militaires.

« Section 2

« Redevables

« Art. 272. -La taxe mentionnée à l'article 269 est due par le propriétaire du véhicule de transport de marchandises.

« Toutefois, lorsque le véhicule de transport de marchandises fait l'objet soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location, la taxe est due par le locataire ou le sous-locataire. Le propriétaire est solidairement responsable du paiement de la taxe ainsi que, le cas échéant, de la majoration de retard applicable. Un décret précise les conditions particulières qui en découlent pour le loueur.

« Section 3

« Fait générateur et exigibilité de la taxe

« Art. 273. - Le fait générateur intervient et la taxe est exigible lors du franchissement, par un véhicule de transport de marchandises mentionné à l'article 271, d'un point de tarification mentionné au II de l'article 270.

« Section 4

« Assiette, taux et barème

« Art. 274. - L'assiette de la taxe due est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule, exprimée en kilomètres, après arrondissement à la centaine de mètres la plus proche.

« Art. 275-1. Pour chaque section de tarification, le taux kilométrique de la taxe est fonction du nombre d'essieux et du poids total autorisé en charge du véhicule soumis à la taxe.

« Ce taux est modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule au sens de l'annexe 0 à la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et, le cas échéant, en fonction du niveau de congestion de la section de tarification.

« Un décret précise les conditions dans lesquelles le niveau de congestion de la section de tarification est pris en compte.

« En cas de défaut de justification par le redevable de la classe d'émission EURO ou du nombre d'essieux du véhicule, le taux kilométrique est déterminé en retenant respectivement la classe ou la catégorie à laquelle correspond le taux kilométrique le plus élevé.

« 2. Par exception, les taux kilométriques sont minorés de 25 % pour les départements métropolitains classés dans le décile le plus défavorisé selon leur périphéricité au sein de l'espace européen, appréciée au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants.

« Un décret en Conseil d'État fixe la liste de ces départements.

« 3. Le taux kilométrique est compris entre 0,025 euros et 0,20 euros par kilomètre.

« 4. Le taux kilométrique de la taxe et les modulations qui lui sont appliquées sont déterminés chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« 5. Pour chaque section de tarification, le montant de la taxe est égal au produit de la longueur de la section de tarification empruntée par le taux kilométrique déterminé conformément aux 1 à 4.

« Section 5

« Liquidation de la taxe

« Art. 276-1. À compter de l'entrée en vigueur de la taxe, les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 et immatriculés en France doivent disposer d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de ladite taxe.

« À compter de la même date, les véhicules de transport de marchandises mentionnés à l'article 269 et immatriculés hors de France sont tenus de disposer d'un tel équipement lorsqu'ils circulent sur le réseau mentionné à l'article 270.

« 2. La taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué mentionné au 1.

« 3. Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage, la taxe est liquidée et son montant est communiqué à cette société au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué fourni par la société habilitée.

« 4. Dans les autres cas, la taxe est liquidée et son montant est communiqué au redevable au plus tard le dixième jour de chaque mois, sur le fondement de l'ensemble des trajets taxables réalisés par le redevable au cours du mois précédent et pour lesquels il a utilisé l'équipement électronique embarqué.

« Art. 277-1. Un décret en Conseil d'État définit les modalités de communication du montant aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage mentionnées au 3 de l'article 276 ainsi que les conditions dans lesquelles le redevable peut avoir accès à l'état récapitulatif des trajets et au détail de la tarification retenue dans les cas visés au 4 du même article.

« 2. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités, y compris financières, selon lesquelles les équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 de l'article 276 sont mis à disposition des redevables soumis aux dispositions du 4 du même article.

« 3. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués mentionnés au 1 de l'article 276.

« 4. Un arrêté conjoint des ministres mentionnés au 3 définit les conditions dans lesquelles une société fournissant un service de télépéage peut être habilitée en vue de mettre à disposition des redevables visés au 3 de l'article 276 les équipements électroniques embarqués et d'acquitter la taxe pour leur compte.

« Section 6

« Paiement de la taxe

« Art. 278. - Lorsque le redevable a passé un contrat avec une société habilitée fournissant un service de télépéage, la taxe est acquittée par cette société pour le compte du redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.
« Le redevable ayant passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant un service de télépéage bénéficie, dans la limite fixée par la directive n° 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, précitée, d'abattements sur la taxe due pour tenir compte de l'économie de gestion engendrée du fait de ce contrat. Les règles d'abattement applicables sont déterminées chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payé à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé à la société habilitée lui fournissant un service de télépéage avant la notification du titre exécutoire.

« Art. 279. - Dans les cas prévus au 4 de l'article 276, la taxe est acquittée par le redevable au plus tard le dixième jour du mois suivant la liquidation.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles la taxe est acquittée. Il peut prévoir des mécanismes particuliers pour les redevables occasionnels.
« Lorsque tout ou partie de la taxe n'a pas été payé à la date limite de paiement et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, un avis de rappel, prévoyant une majoration de 10 % du montant de la taxe non acquitté, est adressé au redevable avant la notification du titre exécutoire.

« Art. 280. - La taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévus par le présent code.

« Section 7

« Recherche, constatation, sanction et poursuite

« Art. 281.-Les manquements au regard de la taxe sont réprimés, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.
« Les propriétaires, utilisateurs ou conducteurs de véhicules doivent présenter, à première réquisition, aux agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres tous les éléments et documents susceptibles de justifier la régularité de la circulation desdits véhicules sur le réseau taxable.

« Art. 282. - Lorsqu'il est constaté une irrégularité ou une omission ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe, le redevable en manquement au regard de ses obligations fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux défini aux 1 à 4 de l'article 275 par une distance forfaitaire de 500 kilomètres. Le montant de la taxe forfaitaire est doublé en cas d'existence d'une autre irrégularité au cours des trente derniers jours.

« Le montant de la taxation forfaitaire prévue au premier alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget. Elle est exigible dès sa communication au redevable.

« Lorsque l'irrégularité est constatée par des agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports terrestres, ces derniers en informent les services des douanes qui mettent en œuvre la procédure de taxation forfaitaire.

« Le redevable dispose de la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable par le véhicule en manquement. Lorsque cette preuve est apportée, la taxation forfaitaire est abandonnée pour une taxation réelle.

« Art. 283. - Sans préjudice des dispositions de l'article 282, est passible d'une amende maximale de 750 euros toute omission ou irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe.

« Art. 283 bis. - Les agents mentionnés au second alinéa de l'article 281 et habilités par les textes particuliers qui leur sont applicables disposent des pouvoirs d'investigation et de constatation nécessaires à la mise en œuvre des contrôles prévus au même alinéa. Ces agents peuvent immobiliser le véhicule en manquement pour mettre en œuvre l'amende mentionnée à l'article 283 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« Art. 283 ter. - Les constatations d'irrégularités effectuées par des appareils de contrôle automatique homologués font foi jusqu'à preuve du contraire.

« Section 8

« Affectation du produit de la taxe

« Art. 283 quater. - Le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier national est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

« L'État rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixe le montant de cette retenue.

« Section 9

« Dispositions diverses

« Art. 283 quinquies. - Aux fins d'établissement de l'assiette de la taxe, de son recouvrement et des contrôles nécessaires, un dispositif de traitement automatisé des données à caractère personnel sera mis en œuvre, conformément aux modalités prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

B. — Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du A sont fixées par décret en Conseil d'État.

C. — 1. Le A entre en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2011.
2. L'article 285 septies du code des douanes est abrogé à compter de la date d'entrée en vigueur de la taxe prévue au A.

III. — A. — Pour l'application de la taxe sur les poids lourds prévue aux articles 269 à 283 *quinquies* et 285 *septies* du code des douanes, l'État est autorisé, dans les conditions définies au B, à confier à un ou plusieurs prestataires extérieurs les missions suivantes :

1° Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif technique nécessaire à la mise en œuvre de la taxe, y compris le dispositif de traitement automatisé et la mise à disposition des équipements électroniques embarqués ;

2° La collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de la taxe ;

3° La liquidation du montant de la taxe ;

4° La communication aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage, dans les conditions prévues par les décrets en Conseil d'État mentionnés aux 1 de l'article 277 et 4 du V de l'article 285 *septies* du code des douanes, du montant de taxe due ;

5° Le recouvrement des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés habilitées fournissant à ces derniers un service de télépéage, l'administration des douanes et droits indirects restant seule compétente pour l'engagement des procédures de recouvrement forcé ;

6° La notification aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage de l'avis de rappel mentionné aux articles 278 et 279 ainsi qu'au VI de l'article 285 *septies* du code des douanes ;

7° Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des appareils de contrôle automatique permettant de détecter les véhicules en infraction au regard des dispositions régissant les taxes visées au premier alinéa ;

8° La constatation des manquements au regard de la taxe détectés au moyen des appareils mentionnés au 7° et la notification aux redevables concernés ou, le cas échéant, à la société habilitée mentionnée au 3 de l'article 276 et du V de l'article 285 *septies* du code des douanes, de la taxation forfaitaire prévue à l'article 282 et au 2 du VII de l'article 285 *septies* du même code.

Pour l'application des 6° et 8° du présent A, le prestataire est autorisé à percevoir, en sus de la taxation forfaitaire, des frais de dossier dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ;

9° Le recouvrement des sommes acquittées à la suite des procédures prévues aux 6° et 8° et des frais de dossier.

B. — 1. Le prestataire assure les missions énumérées au A sous le contrôle de l'État. Ce contrôle comporte des investigations dans les locaux du prestataire pour s'assurer notamment de la fiabilité du dispositif technique et des traitements mis en œuvre dans l'exercice des missions.

2. Les personnels du prestataire amenés à intervenir dans le cadre des missions prévues aux 5°, 6°, 8° et 9° du A sont agréés par le préfet du département du siège social du prestataire et sont tenus à l'obligation du secret professionnel définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Dans leurs relations avec les redevables ou leurs représentants, ces personnels indiquent agir pour le compte de l'État.

3. Le prestataire est titulaire d'une commission délivrée par l'administration des douanes et droits indirects dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il est seul responsable de la collecte de la taxe vis-à-vis de l'administration des douanes et droits indirects. Il verse au comptable des douanes désigné à cet effet, par virement, le vingt-cinquième jour du mois suivant la liquidation, la taxe facturée accompagnée des données ayant permis la liquidation de cette taxe, ainsi que la taxe recouvrée à la suite des procédures prévues à l'article 282 et au 2 du VII de l'article 285 *septies* du code des douanes. Le prestataire fournit une garantie financière assurant dans tous les cas le versement au comptable des douanes désigné des sommes facturées.

4. Les recettes collectées pour le compte de l'État font l'objet d'une comptabilité distincte retraçant l'ensemble des opérations liées aux missions qui sont confiées au prestataire. Elles sont versées sur un compte spécifique unique qui ne pourra être mouvementé que par des sommes relatives à la taxe. Ces recettes ne peuvent donner lieu à aucun placement par le ou les prestataires.

Le prestataire extérieur n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique pour les opérations afférentes aux recettes collectées dans le cadre des missions définies au A.

5. Lorsque les procédures prévues à l'article 282 et au VII de l'article 285 *septies* du code des douanes n'ont pas été suivies de paiement ou de contestation dans un délai de trente jours, le prestataire transmet aux agents des douanes les éléments permettant de mettre en œuvre les procédures de recouvrement forcé.

6. Les opérations afférentes aux recettes collectées dans le cadre des missions définies au A sont soumises à la vérification de la Cour des comptes.

C. — Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application des A et B.

IV. — Le I de l'article L. 330-2 du code de la route est complété par les 11° et 12° ainsi rédigés :

« 11° Aux fonctionnaires de la police nationale et du contrôle des transports terrestres ainsi qu'aux militaires de la gendarmerie nationale, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard des taxes sur les poids lourds prévues aux articles 269 à 283 *quinquies* et 285 *septies* du code des douanes et d'identifier les auteurs des manquements au regard de ces taxes ;

« 12° Aux personnels agréés du prestataire autorisé par l'État à exploiter les appareils de contrôle automatique et à procéder à la constatation des manquements au regard des taxes sur les poids lourds prévues aux articles 269 à 283 *quinquies* et 285 *septies* du code des douanes, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard de ces taxes et d'identifier les auteurs des manquements au regard de ces taxes. »

V. — L'article 24 de la loi n° 95-96 du 1er février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial est ainsi modifié :

1° Après le cinquième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« — des charges acquittées au titre des taxes prévues aux articles 269 à 283 *quater* et 285 *septies* du code des douanes pour l'usage des voies du réseau routier taxable par les véhicules de transport de marchandises. » ;

2° Les III *bis*, IV et V deviennent respectivement les V, VI et VII ;

3° Le IV est ainsi rétabli :

« IV. — Le prix du transport est majoré de plein droit des taxes prévues aux articles 269 à 283 *quater* et 285 *septies* du code des douanes supportées par l'entreprise pour la réalisation de l'opération de transport. La facture fait apparaître les charges supportées par l'entreprise de transport au titre de ces taxes.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles cette majoration est établie, sur des bases réelles ou forfaitaires ainsi que les modalités d'application correspondantes. » ;

4° Au V tel qu'il résulte du 2°, le mot et la référence : « et III » sont remplacés par les références : «, III et IV » ;

5° Au VI tel qu'il résulte du 2°, le mot et la référence : « et III bis » sont remplacés par les références : «, IV et V ».

VI. — Le 10° de l'article 412 du code des douanes est abrogé.

VII. — Dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente un rapport aux commissions chargées des finances et à celles chargées des transports de chacune des deux assemblées parlementaires présentant l'état d'avancement et, le cas échéant, les résultats de l'expérimentation de la taxe due par les poids lourds à raison de l'utilisation de certaines infrastructures, et les études d'impact par région relatives à la généralisation de cette taxe à l'ensemble du territoire et au coût de sa collecte.

TABLEAU COMPARATIF DES COÛTS DES DIVERSES TECHNOLOGIES ÉTABLI LORS DE L'ÉVALUATION INITIALE

(Décembre 2008)

Source : Evaluation préalable au recours au contrat de partenariat - Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Le tableau suivant montre les estimations des coûts de déploiement et de mise en service du prestataire pour les différents scénarios :

Poste	GNSS	DSRC	Remarques
Système de perception	78 M€	395 M€	L'infrastructure de collecte de données au sol en solution ondes courte portée induit des coûts importants. Seuls les coûts des équipements embarqués des non-abonnés sont comptés ici. ³¹
Système de contrôle	76 M€	50 M€	Les portiques du système de collecte de données en solution ondes courte portée sont utilisés pour porter également les équipements de contrôle.
Système central	38 M€	28 M€	La présence d'un module de corrélation cartographique en solution satellitaire renchérit le coût du système central.
Coûts pour mise en service (hors personnel)	11 M€	10 M€	La mise en service d'un système satellitaire, plus innovant, nécessitera des campagnes de communication renforcées.
Personnel et gestion de projet	CP : 19 M€	CP : 19 M€	Hors frais de la société de projet en contrat de partenariat (Cf. ci-après). Dont coûts de recette et réception du système à la charge du prestataire.
	MOP : 26 M€	MOP : 26 M€	
Frais de la société de projet	9 M€	12 M€	En contrat de partenariat uniquement. Correspond aux frais de conseils et de mise en place de la société.
Coûts total déploiement et mise en service (prestataire)	CP: 231 MC	CP: 514 MC	La différence entre les coûts des deux technologies est très largement déterminée par l'infrastructure au sol.
	MOP : 229 MC	MOP : 509 MC	

Tableau 14: Coûts de déploiement et de mise en service (prestataire)

31. Les coûts des équipements embarqués des non abonnés s'élèvent à 71 M€ en GNSS et à 3 M€ en DSRC pour la mise en service du dispositif. Ceux des abonnés s'établissent à 96 M€ en GNSS et

14 M€ en DSRC : ils sont pris en charge à travers les coûts d'exploitation (rémunération annuelle des SHT).

L'estimation des coûts de l'Etat pour le déploiement et la mise en service du dispositif est la suivante :

Poste	GNSS	DSRC	Remarques
Coût de déploiement et mise en service (Etat)	CP : 13 MC	CP : 21 MC	Ils représentent 4% des coûts d'investissement en contrat de partenariat et 4,5% sous maîtrise d'ouvrage publique ³² . La différence tient dans le coût des opérations de réception sous maîtrise d'ouvrage publique
	MOP : 14 MC	MOP : 23 MC	

Tableau 15: Coûts de déploiement et de mise en service (Etat)

32. La base de calcul inclut le coût des équipements embarqués non abonnés mais n'inclut pas les frais de la société de projet.

Le tableau suivant montre, pour les différents scénarios, les coûts annuels d'exploitation directs du prestataire, hors amortissement :

Poste	GNSS	DSRC	Remarques
Système de perception	6 M€	19 M€	Le coût d'exploitation, d'entretien et de maintenance des portiques est proportionnel à l'investissement initial ³³ .
Système de contrôle	14 M€	13 M€	Idem
Système central	5 M€	3 M€	Idem
Coûts d'exploitation supplémentaires	13,5 M€	13,5 M€	Ce coût couvre notamment les dépenses de marketing et les licences informatiques
Personnel	CP : 6 M€	CP : 6 M€	En contrat de partenariat, les coûts externes font partie des
	MOP : 8 M€	MOP : 8 M€	
Frais de la société de projet	2 M€	2 M€	En contrat de partenariat uniquement.
Coût total d'exploitation, d'entretien et de maintenance (prestataire)	CP : 46,5 MC	CP : 56,5 MC	La différence s'explique par le surcoût lié à l'entretien et à la maintenance des portiques en DSRC.
	MOP : 46,5 MC	MOP : 56,5 MC	

Tableau 16 : Coûts d'exploitation annuels du prestataire

33. Ce coût ne comprend pas le renouvellement des équipements embarqués des non abonnés, ni le besoin d'investissement en équipements embarqués supplémentaires pour faire face à la croissance du nombre de redevables.

En compléments de ses coûts directs, le prestataire rémunère un certain nombre d'intervenants externes pour leurs prestations vis-à-vis des redevables abonnés et non-abonnés. Le tableau récapitule ces différents coûts annuels, hors amortissement :

Poste	GNSS	DSRC	Remarques
Coûts spécifiques abonnés	59 M€	24 M€	En particulier rémunération des sociétés habilitées de télépéage
Coûts spécifiques non-abonnés	14 M€	4 M€	Dont rémunération des émetteurs de moyens de paiement

Tableau 17 : Coûts externes du prestataire

L'estimation des coûts de l'Etat pour l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif, tenant compte de ces hypothèses, est la suivante :

Poste	GNSS	DSRC	Remarques
Coûts de personnel du contrôle manuel	26 M€	26 M€	Agents pour les contrôles en circulation et aux aires de contrôle, ainsi que pour les contrôles en entreprise
Coûts pour le suivi et le contrôle du contrat	2 M€	2 M€	Personnel de la mission tarification, prestataires extérieurs le cas échéant
Coût total exploitation (Etat)	28 MC	28 MC	

Tableau 18 : Coûts annuels d'exploitation de l'Etat

Les coûts des nouveaux investissements pendant la période d'exploitation pour faire face à l'augmentation du besoin pour non abonnés sont les suivants :

Poste	GNSS	DSRC	Remarques
Coût annuel des investissements nouveaux (prestataire)	2,8 MC	0,2 MC	Besoin supplémentaire en équipements embarqués pour les non-abonnés (dispositif de perception)

Tableau 19 : Coûts d'exploitation du prestataire

Les calendriers des dépenses de gros entretien et renouvellement pour les technologies satellitaire et ondes courte portée sont présentés ci-après :

Durée d'exploitation	GNSS	DSRC	Remarques
3 ans	9,1 M€	9,7 M€	Equipements des points de distribution
5 ans	70,5 M€	2,7 M€	Equipements embarqués des non-abonnés
6 ans	9,1 M€	9,7 M€	Equipements des points de distribution
6 ans et suivants	2,8 M€	0,2 M€	Equipements embarqués supplémentaires acquis à partir de la première année d'exploitation
9 ans	9,1 M€	9,7 M€	Equipements des points de distribution

Tableau 20 : dépenses de renouvellement

TABLEAUX D'ÉVOLUTION DES EXIGENCES DE L'ÉTAT AVEC LEURS INCIDENCES FINANCIÈRES

Évolution des exigences techniques de l'État

	Évaluation préalable	Proposition initiale Janvier 2010	Commentaires
Taux de transactions abonnés	85 %	80 % max	Peu d'incidence Recalage sur la base d'observations
Nb de véhicules	800 00	850 000	+ 6 % (précaution)
EE fournis par les SHT	320 000		Changement du mode de paiement / rémunération
EE fournis par les SHT	480 000		
Points de tarification	3 300	2 500	Peu d'incidence en GNSS. Réseau plus concentré après le retrait des axes à faible trafic
Points de distribution	220	300	Augmentation de la couverture compte tenu des exigences européennes
Portiques de contrôle (CAF)	200	300	
Contrôle déplaçable (CAD)	50 (+20 + 50 pour présection sur aire)	50 (25 rapides + 25 lents)	Réduction au profit des portiques fixes
Préparation aires de contrôle	100	0	Exclusion du périmètre
Patrouilles volantes	150		
Outils manuels		1 500	
Nouveaux EE par an	13 9000	20 000	
Taux d'activation contrôle automatique (TPLA)	200 points à 100 % (2 à 30 %, déplaçable 4 à 60 %)	300 points à 70 %	Augmentation de la couverture géographique
Système central : agents pour le contrôle-sanction	110 personnes, soit 7,5 M€ par an	300 personnes environ	

Source : DGITM

Évolution des évaluations financières

En euros - scénario satellitaire - retraitement en euros 2010	Évaluation préalable initiale	Mise à jour pour comité de garantie sur propositions initiales	Évaluation préalable administration
Système de perception			
Équipement embarqué (production de 832 500 OBU à 2 000 € pièce)	166 500 000	166 500 000	124 875 000
Équipement point de distribution pour équipement GNSS/CN (yc terminal de paiement EFT/POS, installation et intégration)	1 875 000	93 750 000	46 875 000
Logiciel d'application pour équipement au point de distribution	500 000	1 000 000	500 000
Balise de localisation et support pour OBU GNSS (inclus génie civil et intégration)	3 500 000	3 500 000	1 750 000
Autres investissements pour le déploiement et la mise en service pour système de perception	2 100 000	2 100 000	1 050 000
Coûts de déploiement et de mise en service pour système de perception	174 475 000	266 850 000	175 050 000
Système de contrôle-sanction			
Coûts supplémentaires portique ACCESSIBLE routes type B	4 000 000	4 000 000	3 400 000
Coûts supplémentaires portique ACCESSIBLE routes type A	16 800 000	16 800 000	14 280 000
Équipement de patrouille volante type A	4 000 000	4 000 000	3 400 000
Équipement de patrouille volante type B	2 000 000	2 000 000	1 700 000
Équipement supplémentaire pour agents de contrôles AdC	700 000	700 000	595 000
Autres investissements pour le déploiement et la mise en service du système contrôle-sanction	48 650 000	228 650 000	194 352 500
Coûts de déploiement et de mise en service du système contrôle-sanction	76 150 000	256 150 000	217 727 500
Coûts totaux de déploiement et mise en service du système central	38 000 0000	38 000 000	38 000 000
Coûts totaux de déploiement et de mise en service « opérationnelle »	10 795 000	10 795 000	10 795 000
Coûts totaux de déploiement et de mise en service de personnel et gestion de projet	18 908 333	18 908 333	18 908 333
Autres coûts de mise en service	0	33 000 000	33 000 000
Coûts de fonctionnement de la société de projet	8 634 592	37 205 550	35 252 212
Coûts total investissement en date de valeur de l'évaluation	326 962 925	627 908 883	495 733 045
Indexation	31 045 462	40 431 273	31 762 550
Coûts financiers (frais intercalaires, financement DSRA...)	35 112 765	98 213 779	78 682 472
Coûts totaux de mise en service et déploiement homogène valeur janvier 2011	393 121 152	799 553 935	639 178 068

COURRIERS DE LA DGCCRF DU 14 AVRIL ET DU 9 MAI 2014



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES
59, BD VINCENT AURIOL TELEDOC 252
75703 PARIS CEDEX 13

PARIS, LE 14 AVR. 2014

LA DIRECTRICE GÉNÉRALE

Madame Virginie KLÈS, sénatrice
rapporteur
commission d'enquête "Contrat Ecomouv"
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS cedex 06

Madame la Sénatrice,

Par courrier en date du 11 février 2014, vous m'interrogez sur la participation de mon administration aux diverses réunions de la commission consultative instaurée par le décret du 30 mars 2009, réunions qui se sont tenues successivement les 28 juillet 2009, 14 octobre et 13 décembre 2010.

Cette commission avait pour objet d'assurer la transparence de la procédure de dialogue compétitif mise en œuvre dans le cadre de la mise en concurrence du contrat de partenariat public-privé (PPP) porté par le Ministère technique concerné.

Mon service a été représenté aux réunions des 28 juillet 2009 et 13 décembre 2010.

Au cours de la séance du lundi 13 décembre 2010 à 9h00 à la Grande Arche, la représentante de mon service a émis des observations orales sur plusieurs modifications apportées au règlement de consultation et au cahier des charges, notamment sur certains aspects techniques, susceptibles d'affecter le fonctionnement de la concurrence et permettant de fait à la proposition d'Autostrade d'être acceptable.

À ce stade de la procédure de PPP, tout changement apporté aux conditions de mise en concurrence initiales, quand bien même la procédure de dialogue compétitif puisse apparaître plus souple que l'appel d'offre classique, comportait un risque de contentieux sur le contrat.

C'est d'ailleurs pour partie sur ce motif que par ordonnance du 17 février 2011, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a suspendu la signature du contrat PPP relatif à l'éco-taxe poids lourds et, par ordonnance du 8 mars 2011, le même tribunal a annulé la procédure de passation du contrat de partenariat.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de ma considération distinguée.

Nathalie HOMOBONO



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES
68, BD VINCENT AURIOL TELEDOC
75703 PARIS CEDEX 13

PARIS, LE 9 MAI 2014

LA DIRECTRICE GÉNÉRALE

Madame Virginie Klès
Rapporteuse
Commission d'enquête « Contrat Ecomouv »
15, rue Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Madame la Sénatrice,

Par lettre du 2 mai 2014, vous m'avez demandé certaines précisions au sujet de la présence d'un représentant de la DGCCRF à la réunion de la commission consultative instaurée par le décret du 30 mars 2009, qui s'est tenue le 13 décembre 2010.

Je vous confirme les termes de ma précédente lettre du 14 avril 2014. Mme Leïla Benalia, inspecteur principal de la DGCCRF, qui exerçait à cette date les fonctions de rédactrice, en charge du secteur du transport routier, au sein du bureau F2 (Transport et Communication), indique avoir participé à cette réunion du 13 décembre 2010. Mme Benalia précise qu'elle est arrivée à cette réunion avec un léger retard, qu'elle évalue à 15 minutes environ.

Mme Benalia indique avoir le souvenir d'être intervenue oralement au cours de cette réunion pour formuler deux remarques. La première remarque était que l'une des sociétés conseillers du ministère chargé des transports avait été également, dans le passé, le conseil d'*Autostrade per Italia*, ce qui soulevait une interrogation en termes de risque de conflit d'intérêts. La seconde remarque était que le cahier des charges techniques avait été modifié lors du dialogue compétitif, sans qu'il soit certain que tous les candidats en aient été informés au même moment.

Mme Benalia n'a pas le souvenir que ces remarques aient donné lieu à une réponse en séance.

Selon les informations dont je dispose, mes services n'ont pas été destinataires d'un relevé de décisions ou d'un PV relatif à cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Madame la sénatrice, l'expression de ma considération distinguée.

Nathalie HOMOBONO

TABLEAU DES TRAVAUX EFFECTUÉS PAR ÉCOMOUV' À METZ

Source : Écomouv'

I. Investissements en vue de la réhabilitation de deux bâtiments sur la Base Aérienne 128 à Metz.

Typologie	Montant (€)	Détail des Travaux
Réhabilitation des Bâtiments	1.722.065	Les bâtiments ont subi les interventions suivantes: - curages, déposes, démolitions - Gros œuvre, maçonnerie - Couverture - menuiseries extérieures - cloisons, doublage, faux plafonds - menuiseries intérieures - carrelage, faïence - revêtements de sols souples - peinture - métallerie, serrurerie - électricité - climatisation, chauffage, ventilation, plomberie
Substitution des gouttières	7.659	Prestation réalisée par Ecomouv bien que de la responsabilité du propriétaire des bâtiments
Mise en autonomie électricité	25.052	Prestation réalisée par Ecomouv bien que de la responsabilité du propriétaire des bâtiments
MONTANT DES TRAVAUX	1.754.776	

Minimisation du risque pyrotechnique	11.136	Les 2 bâtiments placés sur une base militaire à risque de pollution pyrotechnique (balles, mortiers) ont subi des interventions dans ce sens
Elimination du risque amiante	58.300	L'analyse a constaté la présence d'amiante sur un des bâtiments. Ecomouv a pris à sa charge les coûts d'intervention afin d'éviter tout risque pour le personnel
GESTION DES RISQUES	69.436	
COÛTS DE FRAIS FINANCIERS	885.447	Pour faire face aux coûts des travaux, Ecomouv' a eu recours à l'endettement
MONTANT DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	2.709.659	

II. Autres investissements liés à l'installation des activités opérationnelles à Metz.

Typologie	Montant (€)	Détails des Travaux
Meubles et matériel bureautiques	175.000	Les investissements ont été réalisés pour tenir compte des meilleurs standards en termes d'ergonomie, isolation acoustique, éclairage
Sécurité du site	158.000	Les 2 bâtiments ont été équipés avec des systèmes capables de garantir un haut degré de sécurité : <ul style="list-style-type: none">- clôtures sur le périmètre des bâtiments- alarme et système de vidéosurveillance- système de contrôle d'accès aux bâtiments
Centre éditique	530.000	Ecomouv a investi dans un système industriel de (i) impression, (ii) mise sous pli et (iii) affranchissement avec une capacité de production de plus que 8 millions de pages par an
MONTANT DES INVESTISSEMENTS	863.000	

COURRIER DES « OUBLIÉS DE L'ÉCOTAXE »

Représentant des « oubliés de l'Écotaxe »

Gaël ERNEST
1 Chemin Privé
57270 UCKANGE
gae.l.ernest@gmail.com
06 79 55 58 17

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE METZ
CABINET DU PRÉSIDENT

21 NOV. 2013

Pr :



Jean Luc BOHL
Président de Metz Métropole
Harmony Park
11 boulevard Solidarité
BP 55025
57071 METZ CEDEX 3

Metz, le 18 novembre 2013

Monsieur,

A l'heure où la colère monte dans le pays et que la Bretagne se veut le fief exclusif du malaise social français, nous attirons votre attention sur ce qui se trame en Moselle.

Nous sommes à l'heure actuelle, 57 personnes concernées par le processus de recrutement de la société Ecomouv' depuis Octobre 2012, actuellement en formation à la CCI Moselle de Metz. Selon le calendrier qui nous avait été donné, nous aurions dû intégrer la société Ecomouv' entre le 16 décembre 2013 et le 2 janvier 2014 ; afin de signer nos contrats à durée indéterminée. Or le 29 Octobre dernier, suite à l'annonce de Monsieur le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault, nos perspectives d'embauche se sont réduites à peau de chagrin avec la décision gouvernementale de suspendre l'écotaxe pour une durée indéterminée. Cette décision arbitraire, qui se justifiait à l'origine d'une tentative de reprise du dialogue et pour calmer la grogne générale bretonne à provoquer des dommages collatéraux dont personne ne parle actuellement. Qu'advient-il de nous ? Que deviennent les « oubliés d'Ecomouv' » ?

Nous avons rencontré la semaine dernière, en date du Jeudi 7 Novembre 2013, Monsieur Thierry BILLOUE – Directeur des Ressources Humaines d'Ecomouv' – qui nous a annoncé la suspension de notre formation après la période effectuée à la CCI Moselle de Metz. Exit donc la POEI (Préparation Opérationnelle à l'Emploi Individuelle) au sein de la société Ecomouv' telle qu'elle était prévue. Conséquence directe, exit les contrats que nous aurions dû signer. Pour autant qui se soucie de nous ? Qui se soucie de laisser 57 personnes au banc des oubliés ? Pourquoi nous, les ex-futurs employés d'Ecomouv', sommes-nous marginalisés de la sorte ?

Quid des promesses qui nous ont été faites pendant plus d'une année ? Quelles perspectives d'avenir pour nous, demandeurs d'emploi dans un futur proche ? La Direction de Pôle-Emploi nous assure de son soutien et de sa volonté de nous accompagner dans les démarches pour se former à nouveau, et il est évident que nous ne dénigrons pas l'aide qui peut nous être accordée. Dans quelle mesure, le public visé par les embauches d'Ecomouv' peut se permettre de repartir sur des formations qualifiantes longue durée ?

Nous sommes majoritairement en fin de droit, bénéficiaires des minimas sociaux, cette opportunité d'embauche nous permettrait de nous projeter dans un avenir proche qui s'annonçait plus radieux. Une année d'attente, remplie d'espoir, balayée d'un revers de la main et qui nous laisse avec encore plus d'incertitudes et dans des situations personnelles encore plus précaires.

Nous les « oubliés d'Ecomouv' », en appelons à votre aide bienveillante, et à des mesures fortes de votre part. Nos vies ont été mises entre parenthèses pendant plus d'un an. Pendant un an, nous avons vécu au rythme de la procédure de recrutement d'Ecomouv', allant de report en report, et de report en suspension.

Nous trouvons cette situation profondément injuste et non représentative de la motivation et de l'envie de retrouver un emploi dont nous avons fait preuve pendant tout ce temps. La motivation... quelle est-elle quand un gouvernement se permet de suspendre un tel processus, sa priorité ne devrait-elle pas être l'emploi ?

Nous en appelons à votre considération, et vous demandons d'agir en votre qualité de dirigeant pour faire en sorte de que l'année pendant laquelle nous avons été en attente, nous soit dédommée à titre exceptionnel par une réouverture de nos droits à l'allocation chômage correspondant à la durée du processus de recrutement. Nous demandons également une mesure forte, pour les actuels bénéficiaires des minimas (ASS, RSA, RMI), leur situation financière est critique et ils ne peuvent pas être oubliés dans le cadre d'une aide de votre part. Comment accepter la situation précaire dans laquelle nous nous trouvons, alors que les décisions qui ont été prises, nous impactent directement, sans que nous n'ayons le moindre recours. Nous ne pouvons croire que vous laissiez la situation dans l'état et que vous vous fassiez l'outil de la précarité décidée par les hautes sphères de l'État.

S'il est évident que nous sommes prêts à faire des efforts dans la continuité de notre recherche d'emploi, et à étudier toutes les propositions qui nous seront faites, nous ne pourrions le faire sereinement qu'avec une intervention forte de votre part, et une action financière qui nous permettra de faire face.

Nous sommes prêts à vous rencontrer selon vos disponibilités pour discuter de vive voix de nos griefs.

Nous en appelons au dialogue et au bon sens, dans un État de droit où ceux qui ne cassent pas et ne détruisent pas les biens d'autrui ont également une place pour une discussion calme et citoyenne.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées et espérons que ce courrier ne restera pas sans réponse, et qu'une action de votre part est à prévoir.

Gaël ERNEST



Copie à :

Jean-Marc AYRAULT – Premier Ministre
Michel SAPIN – Ministre du Travail
Philippe MARTIN – Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie
Frédéric CUVILLIER – délégué auprès du ministre de l'Ecologie
Arnaud MONTEBOURG – Ministre du Redressement Productif
Patrick WEITEN- Président du Conseil Général de la Moselle
Jean-Pierre MASSERET - Président du Conseil Régional de Lorraine
Nacer MEDDAH – Préfet de Région
Dominique GROS – Maire de METZ
Jean-Luc BOHL – Président de Metz Métropole

Les oubliés de l'Ecotaxe :

ADEMO Virginie

LESEUNE Estelle

MANGIN Sylvie

de KERLIVIOU Aurore

AMORA ELODIE

doehria Piene

CLEMENT Sophie

VALENTIN Nantina

Valentini Nantina

SUTERA Franco

BENSSEDIAA Lygamin

Fiorina Stéphanie

STEFANO KAM

STEFANUS ROSELINDO

CARNEVALE Marion

Boit Nanyline

Dierre Bernard

SCHAFERLING Vincent

JARI'SAMER
~~Signature~~

Beaugrand Adam
~~Signature~~
Signature

ROGOWSKI Vincent
~~Signature~~

Guillaume Julie
Signature

CASSER Rose
~~Signature~~

ABGRALL Olivier
Signature

LOPEZ Laurence
Signature

LAGOUARDE gerard
Signature

Jeremy DIAS
Signature

ERNEST Gaël
Signature

Philippe Delannoy
Signature

or Siffert
Signature

VIARDOT Gilles
Signature

GUENOUNI KHAOUTHER
Signature

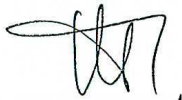
SCHMIT C
Signature

Bo Arais
Signature

HESSELING Friedine



ANTON Therese.



DE SOUSA Linda



BENALI-FELLAO
TORAD



RIVIERE Wilfried



PALER Ludovic



LEONARD YOANN



Al-Saidi Khaled



~~Amoroso~~



CORDERO Christian



MISTLER Solien



FUCHS Julie



CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DES FINANCES -
AVIS N° 381.058 - 11 DÉCEMBRE 2007

Contributions et taxes

■ Section des finances – Avis n° 381.058 – 11 décembre 2007

Redevances routières – Contrat d'abonnement unique – Télépéage – Recouvrement de la taxe – Délégation à un prestataire privé – Étendue – Compétence respective de la loi et du règlement – Contrôle des infractions – Fichiers – Constitution d'un fichier par le prestataire – Accès au fichier national des immatriculations.

Le Conseil d'État (section des finances), saisi par le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables et la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, des questions suivantes :

1° Quelle est la portée de la notion de « contrat d'abonnement unique », et plus précisément de l'obligation de faire figurer dans un tel contrat la perception de la taxe poids lourds et les télépéages acquittés auprès de concessionnaires ? Faut-il considérer, au regard de la directive du 29 avril 2004 que, dès l'instant où un usager dispose d'un contrat avec un émetteur, le recouvrement de la taxe doit s'effectuer dans le cadre de ce contrat ?

2° Est-il possible, pour ce qui concerne le dispositif national destiné à étendre et à remplacer le dispositif prévu par l'article 285 *septies* du code des douanes, de confier à un partenaire privé, sous le contrôle de l'État, non seulement la conception, la réalisation et la gestion des moyens électroniques de télépéage, mais aussi l'établissement de l'assiette de la taxe, sa liquidation et son recouvrement ?

3° Est-il possible pour le prestataire privé d'effectuer des contrôles automatiques et, en l'absence de paiement après relance, d'établir une taxation forfaitaire, complétée par des frais de dossiers, et d'en assurer le recouvrement, l'administration assumant pour sa part les contrôles physiques sur le réseau ou en entreprise ainsi que le recouvrement forcé ?

4° Dans quelles conditions l'accès aux informations contenues dans le fichier national des immatriculations au profit de l'administration des douanes et du prestataire privé peut-il être autorisé ? Quelles sont les conditions dans lesquelles le prestataire privé pourra constituer et exploiter la base de données nécessaire à l'accomplissement de ses missions, étant donné les règles régissant la protection des données nominatives ?

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37 et 72 ;

Vu la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 modifiée, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures ;

Vu la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté ;

Vu le code des douanes, notamment les articles 60 et suivants et 285 *septies* ;

Vu le code de la route, notamment son article L. 330-2 ;

Vu le code de la voirie routière, notamment son article L. 121-1 ;

Vu la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, notamment son article 60 ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment ses articles 23 à 27 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Est d'avis qu'il y a lieu de répondre dans le sens des observations ci-après :

1° La directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté, en application des dispositions du 1 de son article 1^{er}, « *s'applique à la perception électronique de tous les types de redevances routières, sur l'ensemble du réseau routier communautaire, urbain et interurbain, autoroutes, grands ou petits axes routiers et ouvrages divers tels que tunnels, ponts et bacs* ».

Aux termes du 2 de ce même article, elle « *ne s'applique pas :*
« a) *aux systèmes de péage dépourvus de dispositifs de perception électronique ;*
« b) *aux systèmes de péage électronique qui ne requièrent pas l'installation d'un équipement embarqué à bord des véhicules ;*
« c) *aux systèmes de péage de petite envergure, à l'échelon purement local, pour lesquels les coûts de mise en conformité avec les exigences de la présente directive seraient disproportionnés par rapport aux avantages qui en découleraient.* »

Il résulte de ces dispositions et de l'objectif poursuivi par la directive que le système de télépéage en flux libre, c'est-à-dire sans arrêt à une barrière de péage, que le Gouvernement envisage de mettre en place pour la perception d'une nouvelle taxe pesant sur les véhicules poids lourds empruntant le réseau routier national au sens de l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, à l'exception des autoroutes et des ouvrages déjà soumis à péage et les routes relevant des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic entre dans le champ d'application du 1 de l'article 1^{er} de la directive précitée et ne relève pas de la liste des exceptions définie au 2 de ce même article, nonobstant le caractère d'imposition de toutes natures que revêt, en droit français, ce prélèvement.

Dès lors, le gestionnaire, quel qu'il soit, du système de perception électronique envisagé devra mettre en œuvre le service européen de télépéage que crée la directive susmentionnée aux fins de garantir l'interopérabilité de tous les systèmes de télépéage en Europe. Ainsi, dès lors que le redevable de la taxe « poids lourds » aura souscrit un contrat unique d'abonnement au sens de l'article 3 de la directive, le gestionnaire devra procéder au recouvrement de cette taxe auprès de l'émetteur de ce contrat.

2° Aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que le législateur confie à un prestataire privé la mission de réaliser les prestations de collecte des éléments d'assiette, de liquidation et de recouvrement de la taxe « poids lourds » sous réserve que cet organisme soit placé dans cette mesure sous le contrôle de l'État, que soient constituées des garanties de nature à assurer le reversement

intégral des sommes facturées et que l'exécution du service public soit assurée dans le respect des règles comptables appropriées.

Dans ces conditions,

a) il relève de la compétence du législateur :

- de définir un régime cohérent et complet correspondant aux prescriptions de l'article 34 de la Constitution concernant l'établissement, le recouvrement, le contrôle et le contentieux du nouvel impôt ;
- de fixer, dans le respect des principes de la commande publique, le contenu des obligations principales incombant tant à l'État qu'au prestataire, les modalités générales d'exécution du contrat, notamment l'obligation d'une comptabilité distincte permettant à l'État d'exercer son contrôle, ainsi que les garanties prises par l'État de nature à assurer le reversement des sommes facturées ;
- de définir l'organisation générale du contrôle qu'exercera l'État sur cet organisme.

b) il relève de la compétence du pouvoir réglementaire de préciser les modalités d'application des règles définies par le législateur, les règles juridiques et comptables s'imposant au prestataire privé, les modalités de reddition des comptes à l'État en vue de leur prise en charge par le comptable public ainsi que les justifications des opérations du prestataire pour autoriser leur intégration dans les écritures du comptable public.

3° Les contrôles automatisés visant à déterminer les infractions au regard du paiement de la taxe « poids lourds » ne constituent qu'un prolongement du système de télépéage qu'il est envisagé de mettre en place. Toutefois, le droit de constater les infractions conféré aux agents du prestataire privé ne saurait emporter, pour ce dernier, une participation à l'exercice du pouvoir de police.

Dès lors, le dispositif proposé par le Gouvernement consistant d'une part, à autoriser le prestataire privé à effectuer des contrôles automatisés et, le cas échéant, à procéder à l'établissement et au recouvrement d'une taxe forfaitaire, majorée éventuellement de frais de dossiers, à l'égard du redevable en infraction, et d'autre part, de réserver aux fonctionnaires des douanes, qui disposent des prérogatives que leur confèrent les articles 60 et suivants du code des douanes, la réalisation des contrôles physiques ainsi que du recouvrement forcé, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

4°

a) L'article L. 330-2 du code de la route dresse la liste des organismes disposant d'un droit d'accès aux informations contenues dans le fichier national des immatriculations.

En application des dispositions de l'article 64 B du code des douanes, les documents et informations contenues dans ce fichier peuvent être communiqués aux fonctionnaires des douanes.

Eu égard à la mission confiée au prestataire privé, il peut être envisagé d'élargir la liste figurant à l'article L. 330-2 susmentionné afin d'autoriser le prestataire privé à accéder au fichier national des immatriculations aux seules fins d'identifier le redevable en infraction au regard de la taxe « poids lourds » ; le prestataire devra apporter tous les éléments utiles attestant de la réalité de l'infraction.

b) Les bases de données collectées par le prestataire privé devront être tenues conformément aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés susvisée. Les données collectées devront ainsi être pertinentes au regard de la finalité du traitement, c'est-à-dire strictement nécessaires et exclusivement destinées à la collecte des éléments d'assiette, à la détermination du montant de la taxe et au recouvrement de celle-ci.

Les titres de recouvrement devront indiquer les modalités d'exercice du droit d'accès aux clichés et autres données collectées.

Ne relevant pas du champ d'application du régime d'autorisation préalable prévu aux articles 25 à 27 de la loi susmentionnée, le prestataire devra seulement déposer auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés une déclaration selon les modalités prévues aux articles 23 et 24 de cette loi.